



**Catarina Isabel  
Fitas Chiolas**

**Governo Electrónico em Portugal:  
estratégia & implementação**





**Universidade de Aveiro** SA de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas  
**2008**

**Catarina Isabel  
Fitas Chiolas**

**Governo Electrónico em Portugal:  
Estratégia & Implementação**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Gonçalo Paiva Dias, Professor Adjunto da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda e Doutor José Manuel Moreira, Professor Catedrático da Universidade de Aveiro.

## **O Júri**

presidente

Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira

Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Professor Doutor Luís Manuel Borges Gouveia

Professor Associado da Universidade Fernando Pessoa

Professor Doutor João Gonçalo de Paiva Dias

Professor Adjunto da ESTGA – Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda

## **Agradecimentos**

Aos meus Pais pelo seu amor ilimitado, exemplo, rectidão, bom senso, carinho, valores, compreensão, dedicação, presença e sacrifício.

À minha Irmã, ao David e ao Bernardo pela sua força, exemplo, atitude, personalidade, amor, confiança, estímulo e cumplicidade.

Ao Ricardo pelo estímulo e presença.

Aos meus tios e primos por me fazerem sentir acarinhada.

Às minhas Avós pelo seu amor, serenidade e valores transmitidos. A todos os outros que desapareceram mas que deixaram marcas profundas, nomeadamente à Isabel que inspirou a escolha deste tema.

Ao Gonçalo pelo incentivo e solidariedade. À Cláudia, aos Pedros, ao Vasco, à Sílvia, à Ana, à Rita, à Irina e restantes amigos pela sua amizade, alegria e apoio.

Ao Doutor Gonçalo Paiva Dias pelo apoio, disponibilidade e ajuda e ao Doutor José Manuel Moreira pelo acompanhamento. Ao Engenheiro Francisco Godinho pelo exemplo e disponibilidade. Ao Professor José Orvalho pelo apoio e oportunidade.

Ao Instituto de Informática, na pessoa dos seus dirigentes máximos, por me terem concedido ricas experiências de crescimento profissional e por valorizarem o conhecimento. Em especial, ao Manuel Abreu por todo o seu trabalho, imaginação e sentido estético que deu cor a esta dissertação.

A todos os que de alguma maneira me apoiaram em mais uma etapa.

A todos que respeitam e dignificam a causa do “bem comum”.

A quem procura agir com ética. A quem se esforça. A quem colabora.

A quem acredita!

## Palavras-chave

Portugal, Estado, Sector Público, Sociedade da Informação, Governo Electrónico, Estratégia e Implementação.

## Resumo

Hoje o mundo virtual, e mais especificamente o Governo Electrónico não só cria oportunidades de participação na *res publica*, circunstancia o reforço da própria Democracia e do Estado de Direito, como se apresenta numa oportunidade singular de melhoria do seu funcionamento.

A globalização, a emergência da sociedade de informação e do conhecimento, assim como alterações de paradigma no sector público acompanham, traduzem e favorecem a evolução geral deste fenómeno. Impulsionam determinadas capacidades, criam diversas expectativas, até esperanças utópicas, mas não as determinam.

Esta dissertação focaliza-se na análise do paradigma do Governo Electrónico em Portugal, nomeadamente o que o impulsiona, as etapas que o constituem, a realidade política que o contextualiza, as acções e os programas que o estimulam, os intervenientes e os seus papéis, os sistemas que o poderão suportar a curto, médio prazo, o modo como se revelam e a sua implementação na sociedade, o conjunto de benefícios e expectativas que lhe são atribuídos, assim como as vicissitudes e lacunas que o limitam ou colocam em causa.

Almeja-se fundamentalmente compreender em que consiste a estratégia do Governo Electrónico em Portugal, quais os seus objectos de gestão, quais os modelos, que objectivos foram prosseguidos, quais os caminhos de viabilização, quais as estruturas orgânicas que os suportam e como tem decorrido a sua implementação.

O Governo Electrónico por si só, não é uma realidade positiva, nem negativa, contudo a estratégia a prosseguir não é inócua. Afinal, que estratégia de Governo Electrónico tem sido delimitada nos últimos tempos em Portugal, e qual a sua implementação “real”?

## Key Words

Portugal, State, Public Sector, Information Society, Electronic Government, Strategy and Implementation

## Abstract

Today the virtual world, and more specifically electronic government, not only creates opportunities to participate in *res publica*, but it also strengthens the democratic state itself and provides a unique opportunity to improve the way it works.

Globalization and the emergence of the information and knowledge society, as well as changes in the public sector paradigm, accompany, carry and promote the general development of this phenomenon. They drive forward certain skills, they create diverse expectations, maybe even utopian hopes, but they do not determine them.

This dissertation focuses on an analysis of the paradigm of electronic government in Portugal, to be precise, on what drives it, on the stages that comprise it, on the political context in which it is set, on the actions and programmes that fuel it, on the participants and the roles they play, on the systems which may support it in the short to medium term, on the way it manifests itself and its implementation in society, on the array of benefits and expectations that are attributed to it, as well as the vicissitudes and omissions that may limit or undermine it.

What is really sought after here is a fundamental understanding of what Portuguese electronic government strategy actually consists of, what its objects of management are, what its models are, what objectives have been pursued and how it has been made viable, what the organic structures are that support it and how it has been implemented.

Electronic government in itself is neither positive nor negative. However, the strategy to be followed is not innocuous. Ultimately, what we ask is what is the electronic government strategy that has been laid out in recent times, and what is its actual implementation?



## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL .....	7
LISTA DE FIGURAS .....	9
LISTA DE TABELAS .....	10
1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1. Contextualização e Definição do Problema de Pesquisa .....	12
1.2. Justificação e Motivações .....	13
1.3. Objectivos .....	14
1.4. “Blocos” de Investigação .....	14
1.5. Estrutura da Dissertação .....	15
2. ENQUADRAMENTO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E SOCIAL .....	17
2.1. A Realidade Política .....	17
2.1.1. O Conceito de Estado .....	17
2.1.2. Democracia e Cidadania .....	18
2.1.3. Conceito de Governo .....	20
2.1.4. Conceito de Sector Público .....	21
2.1.4.1. O New Public Management .....	21
2.2. A Informação, Recurso Capital .....	23
2.2.1. A Informação e o Conhecimento .....	23
2.2.2. A Informação no Sector Público .....	24
2.2.2.1. As “Organizações Aprendentes” no Sector Público .....	25
2.2.2.2. O Acesso à Informação no Sector Público .....	25
2.2.2.3. A Informação nas Instituições Europeias .....	27
2.3. Contexto Social .....	28
2.3.1. Globalização e Sociedade da Informação .....	28
2.3.1.1. A Sociedade da Informação em Portugal .....	30
2.3.2. A Internet como Axioma da Sociedade da Informação .....	34
2.3.2.1. Os Cibercidadãos .....	34
2.4. Conclusões .....	37
3. O PARADIGMA DO GOVERNO ELECTRÓNICO .....	39

3.1.	O Negócio Electrónico e o Comércio Electrónico .....	39
3.1.1.	Aspectos Específicos pela Adaptação ao Sector Público.....	41
3.1.1.1.	A Missão .....	41
3.1.1.2.	Modelo “Weberiano”, de Tipo Burocrático .....	41
3.1.1.3.	Aspectos Legais/Normativos .....	42
3.1.1.4.	Suporte Político e de Topo .....	42
3.2.	Governo Electrónico .....	43
3.2.1.	O Conceito de Governo Electrónico .....	43
3.2.2.	Estádios que o Constituem.....	44
3.2.3.	As Três Dimensões .....	49
3.2.3.1.	“Governança” Electrónica.....	49
3.2.3.2.	Governo Electrónico.....	50
3.2.3.3.	Democracia Electrónica.....	50
3.2.4.	Relações Estabelecidas.....	52
3.2.4.1.	Sector Público com o Cidadão .....	53
3.2.4.2.	Sector Público com a Empresa.....	54
3.2.4.3.	Sector Público com o Funcionário .....	54
3.2.4.4.	Sector Público com o Sector Público.....	55
3.3.	Governo Electrónico na União Europeia.....	56
3.3.1.	Macro Modelo, Políticas, Estratégias e Entidades .....	59
3.3.2.	A Implementação .....	64
3.4.	Conclusões.....	75
4.	O GOVERNO ELECTRÓNICO EM PORTUGAL - A ESTRATÉGIA.....	78
4.1.	O que o Impulsiona .....	78
4.2.	Realidade Política .....	80
4.2.1.	Políticas Públicas, Estratégias, Programas e Acções .....	80
4.2.1.1.	Realidade Política em Portugal - 1976/1985 .....	80
4.2.1.2.	Realidade Política em Portugal - 1985/1995 .....	81
4.2.1.3.	Realidade Política em Portugal - 1995/2002 .....	82
4.2.1.4.	Realidade Política em Portugal - 2002/2005 .....	87
4.2.1.5.	Realidade Política em Portugal - 2005/2007 .....	90
4.2.2.	Estrutura de Gestão .....	96
4.3.	Análise de <i>Stakeholders</i> .....	103
4.3.1.	<i>Stakeholders</i> Primários .....	104
4.3.1.1.	Políticos .....	105
4.3.1.2.	Funcionários .....	105
4.3.1.3.	Empresas - Fornecedores .....	106





4.3.2.	Stakeholders Secundários .....	107
4.3.2.1.	Cidadãos .....	107
4.3.2.2.	Empresas - Clientes .....	108
4.3.2.3.	Organizações Não Governamentais .....	108
4.4.	Conclusões.....	109
5.	O GOVERNO ELECTRÓNICO EM PORTUGAL - A IMPLEMENTAÇÃO .....	111
5.1.	Elementos Estruturantes do Governo Electrónico .....	112
5.1.1.	As “Organizações Aprendentes” no Sector Público .....	112
5.1.2.	A Informação no Sector Público.....	113
5.1.3.	As Telecomunicações.....	116
5.1.4.	A Educação.....	118
5.1.5.	A Internet .....	119
5.2.	Diferentes Abordagens de Implementação .....	123
5.3.	Implementação do Governo Electrónico .....	125
5.3.1.	Relação Electrónica com o “Exterior” do Sector Público .....	126
5.3.2.	Implicações e Mudanças no “Interior” do Sector Público .....	136
5.3.2.1.	Visão Orientada para o Cidadão .....	136
5.3.2.2.	Estrutura Baseada em Processos .....	138
5.3.2.3.	Difusão das TIC no Modelo de Actuação .....	141
5.3.2.4.	Imperativos de Interoperabilidade e Integração .....	147
5.3.2.5.	Políticas de Segurança e Confidencialidade .....	150
5.4.	Conclusões.....	152
6.	CONCLUSÕES.....	155
	BIBLIOGRAFIA .....	177

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - “Blocos” de Investigação .....	15
Figura 2 - Análise Holística do Paradigma Governo Electrónico .....	16
Figura 3 - Estádios do Governo Electrónico .....	45
Figura 4 - “Ecossistema” Governo Electrónico.....	53
Figura 5 - Despesa por Benefícios Sociais na “Europa dos 15” - 1993/2001 .....	57
Figura 6 - Número de Assinantes de Telemóvel por cada 100 Pessoas, na “Europa dos 15” - 2002.....	57
Figura 7 - Número de Computadores Pessoais por cada 100 Pessoas, na “Europa dos 15” - 2001.....	58
Figura 8 - Presença dos Prestadores de Serviços Públicos <i>On-line</i> na U.E. - 2004.....	67
Figura 9 - Nível de Sofisticação Média na U.E. - 2004 .....	67

Figura 10 - Sofisticação <i>On-line</i> Média por Grupo, Cidadãos e Empresas na U.E. - 2004	68
Figura 11 - Resultados por País, quanto ao Nível de Sofisticação <i>On-line</i> Média na U.E. - 2004.....	71
Figura 12 - Nível Médio de Sofisticação na U.E. - 2001/2004 .....	72
Figura 13 - Nível Médio de Sofisticação <i>On-line</i> por <i>Target</i> , Cidadãos e Empresas na U.E. - 2001/2004.....	73
Figura 14 - Estruturas de Coordenação na Área do Governo Electrónico em Portugal ...	97
Figura 15- Governo Electrónico do Ponto de Vista Sistémico em Portugal .....	100
Figura 16- Questões às Quais o Sector Público Português não Conseguia Responder em 2004.....	114
Figura 17 - Postos Telefónicos Principais por 100 Habitantes em Portugal - 1990.....	116
Figura 18 - Postos Telefónicos Principais por 100 Habitantes em Portugal - 1997.....	117
Figura 19 - A Internet em Portugal - 1997 e 1999 .....	119
Figura 20 - Número Médio de Acessos Diários à Internet nas Escolas em Portugal - 1997/1999 .....	120
Figura 21 - Diferença entre a Utilização da Internet em Grupos e da População Geral em Portugal - 2002/2004.....	121
Figura 22 - Evolução da Utilização da Internet e Banda Larga na União Europeia e Portugal - 1995/1998.....	122
Figura 23 - Evolução da Utilização das Tecnologias de Informação e .....	123
Comunicação nas Empresas em Portugal - 2003/2005 .....	123
Figura 24 - <i>Ranking</i> de Serviços <i>On-line</i> de Procura de Emprego na U.E. - 2004 .....	129
Figura 25 - <i>Ranking</i> de Serviços <i>On-line</i> de Submissão de Dados Estatísticos na U.E. - 2004.....	130
Figura 26 - Sofisticação Média de Serviços <i>On-line</i> em Portugal e na U.E. - 2001/2006	131
Figura 27 - Disponibilização Média <i>On-line</i> Completa em Portugal e na U.E. - 2001/2006	131
Figura 28 - Passagem para a Administração “Cidadãoocêntrica” .....	136
Figura 29 - Administração “Cidadãoocêntrica” em Portugal.....	137
Figura 30 - Novo Modelo para a Prestação de Serviços do Governo Electrónico em Portugal .....	139
Figura 31 - Transição da Estrutura do Modelo Actual para o Governo Electrónico .....	140
Figura 32 - Modelo de Actuação das Tecnologias de Informação e Comunicação.....	141
Figura 33 - Trabalhadores Públicos que Utilizam Regularmente o Computador em Portugal - 2000/2005.....	144
Figura 34 - Interoperabilidade.....	149
Figura 35 - Melhor Estado com menos Custos .....	168

## LISTA DE TABELAS

Quadro I - Projectos de Governo Electrónico na U.E. - 2003 /2006 .....	61
Quadro II - Serviços Públicos <i>On-line</i> para Cidadãos e Empresas na U.E. ....	65
Quadro III - <i>Ranking</i> dos Países, por Sofisticação <i>On-line</i> e Disponibilidade Completa <i>On-line</i> na U.E. - 2001/2004.....	74
Quadro IV - Realidade Política - Período 1976/1985 .....	80



Quadro V - Realidade Política - Período 1985/1995.....	81
Quadro VI - Realidade Política - Período 1995/2002 .....	82
Quadro VII - Realidade Política - Período 2002/2005 .....	87
Quadro VIII - Realidade Política - Período 2005/2007.....	90
Quadro IX - Objectivos, Estratégia e Coordenação do Governo Electrónico em Portugal	101
Quadro X - Sofisticação Média de Serviços <i>On-line</i> em Portugal e na U.E. - 2001/2006	131
Quadro XI - Disponibilização Média <i>On-line</i> Completa em Portugal e na U.E. - 2001/2006	132
Quadro XII - Serviços Disponíveis no Sítios da Internet dos Organismos da Administração Pública Central em Portugal .....	143
Quadro XIII - Actividades Desenvolvidas na Internet pelos Organismos da Administração Pública Central em Portugal .....	145
Quadro XIV - Benefícios da Existência do e-Gi@p em Portugal .....	148
Quadro XV - Análise SWOT - Aspectos Fortes e Fracos.....	156
Quadro XVI - Análise SWOT - Oportunidades e Ameaças .....	165



## 1. INTRODUÇÃO

“Todo o homem tem o direito de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam.” (O.N.U., 1948)  
Declaração Universal dos Direitos Humanos

### 1.1. Contextualização e Definição do Problema de Pesquisa

Hoje e sempre, detrás das tecnologias agem e reagem ideias, surgem projectos, desenvolvem-se utopias, desvendam-se interesses económicos e diferentes vertentes do homem em sociedade. A ambivalência dos significados e dos projectos envolvendo as tecnologias de informação e comunicação são particularmente evidentes. O seu desenvolvimento é encorajado pelos Estados e espaços geopolíticos que almejam atingir os seus fins, assim como, resulta da competição económica mundial entre empresas de electrónica e sistemas. Respondem ainda às finalidades de inventores e utilizadores, e incorporam o ideal de criadores e técnicos que querem melhorar a colaboração entre as pessoas e dar vida a diferentes formas de inteligência.

O mundo virtual, e mais especificamente o governo electrónico pode hoje criar oportunidades de participação na vida pública, circunstanciando a própria Democracia e o Estado de direito. A globalização, a emergência da sociedade de informação e do conhecimento, assim como alterações de paradigma no sector público acompanham, traduzem e favorecem a evolução geral deste fenómeno, assim como da própria civilização. A tecnologia impulsiona certas possibilidades, mas não as determina. Surgem diversas expectativas, até esperanças utópicas, mas nem todas acabam por ser materializáveis.

Terá “esta moda” consistência no panorama europeu? Será o governo electrónico uma realidade em Portugal? De que modo ele se revela? Quais os seus agentes e destinatários? Será “a oportunidade” para a modernização do sector público português? Qual a realidade política, as acções, os programas que a estimulam? Quais os intervenientes e os seus papéis? Este conjunto de reflexões e outras pretendem validar, contrariar ou aprofundar o objecto central desta dissertação que é o de compreender em que consiste a estratégia do governo electrónico em Portugal, quais os objectos de gestão, quais os modelos, que objectivos foram prosseguidos, quais os caminhos de



viabilização, as estruturas orgânicas que os suportam, quais são os seus pontos fortes, fracos, e quais as oportunidades e ameaças que se vislumbram.

A implementação de um processo de governo electrónico pressupõe capacidade de coordenação e interacção que sem uma definição clara e precisa de uma estratégia pode significar aumento de custos, confusão entre os *stakeholders*, dificuldades de responsabilização e mobilização, assim como limitar o sucesso da sua implementação. Num momento em que se debate e se reestrutura o sector público, num quadro de economia de recursos e de reorganização das funções do Estado na procura de maior eficácia, eficiência e produtividade, em favor da competitividade e progresso do país é fulcral discutir qual tem sido a estratégia do governo electrónico em Portugal e qual a sua implementação.

A ciência diz-nos que um efeito é determinado pela sua causa, mas o bom senso sugere que os fenómenos culturais e sociais podem não obedecer a esta lei. Uma multiplicidade de factores e agentes podem impedir o cálculo de efeitos deterministas neste estudo. O desenvolvimento do governo electrónico em Portugal assente nas tecnologias de informação e comunicação por si só, não é uma realidade positiva, nem negativa, não é o inimigo nem o salvador das mudanças necessárias nas estruturas públicas portuguesas, contudo a estratégia a prosseguir não é inócua.

## 1.2. Justificação e Motivações

Para além do interesse pessoal nesta temática enquanto cidadã "accionista" do Estado português e enquanto "cliente" dos seus serviços, é grande o estímulo a nível profissional, enquanto colaboradora do Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Administração Pública (IIMFAP). Organismo que tem como missão contribuir para a eficácia do aparelho administrativo do Estado, através da promoção, do desenvolvimento e da exploração de sistemas e tecnologias de informação<sup>1</sup> e que ao longo dos tempos tem contribuído quer para a modernização do sector público, quer na implementação do paradigma do governo electrónico. Actualmente, pelo apoio que tem prestado à nova Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC) que segundo o actual enquadramento institucional e jurídico desempenha funções nobres em matéria da sociedade de informação, do governo electrónico e inovação.<sup>2</sup>

---

1 Com base nos Decretos-Lei n.º 464/77 de 11 de Novembro e 143/98 de 22 de Maio.

2 Com base na Resolução do Conselho de Ministros n.º135/2002, de 20 de Novembro.

### 1.3. Objectivos

O objectivo central desta dissertação é discutir a estratégia do governo electrónico em Portugal, a sua coerência ou incongruência nos últimos anos, assim como a sua “real” implementação.

Com esta dissertação pretende-se ainda reflectir num conjunto de objectivos adjacentes ou subjacente ao nuclear, nomeadamente enquadrar a temática central tendo em conta a perspectiva política, administrativa e social, analisando realidades como a globalização ou a sociedade da informação e do conhecimento, assim como a sua importância no sector público. Pretende-se ainda estudar o paradigma do governo electrónico, os estádios que o constituem, identificar a especificidade deste conceito quando enquadrado no sector público e conhecer esta “realidade” na União Europeia. Fundamental será caracterizar o governo electrónico em Portugal, desde a definição das suas políticas, estratégias prosseguidas (realidade política, acções e programas que o consubstanciam) até à sua implementação e resultados, compreender o que o impulsiona, identificar os seus *stakeholders*, conhecer a sofisticação dos serviços públicos *on-line*, identificar os sistemas que o poderão suportar a curto, médio prazo, explanar um conjunto de aspectos positivos e expectativas que lhe são atribuídos, assim como as vicissitudes e lacunas que o limitam ou colocam em causa (análise SWOT).

### 1.4. “Blocos” de Investigação

Nesta investigação não será seguido um método sequencial de etapas de investigação, mas recorrer-se-á a um conjunto de “técnicas” e fontes de informação diversas que deverão permitir uma visão global de análise do tema em estudo. Percorrendo e analisando todos estes “blocos” será elaborada uma análise SWOT, reflectindo algumas conclusões, recomendações e expectativas. Com este “método de investigação” procurar-se-á realizar sempre que adequado análises sincrónicas e diacrónicas da realidade, assim como balancear as fontes bibliográficas com a experiência, realidade e vivência profissional.



Figura 1 - “Blocos” de Investigação



## 1.5. Estrutura da Dissertação

O primeiro capítulo procurará contextualizar e definir o problema de pesquisa através de uma apresentação sumária da dissertação, as motivações e justificações para a escolha do tema, os objectivos a prosseguir, o método de investigação e o “esqueleto” da dissertação. No segundo capítulo procurar-se-á enquadrar a temática em estudo, observando-se três realidades consideradas determinantes, a política, a administrativa e a social, dimensões subjacentes e adjacentes à questão em estudo.

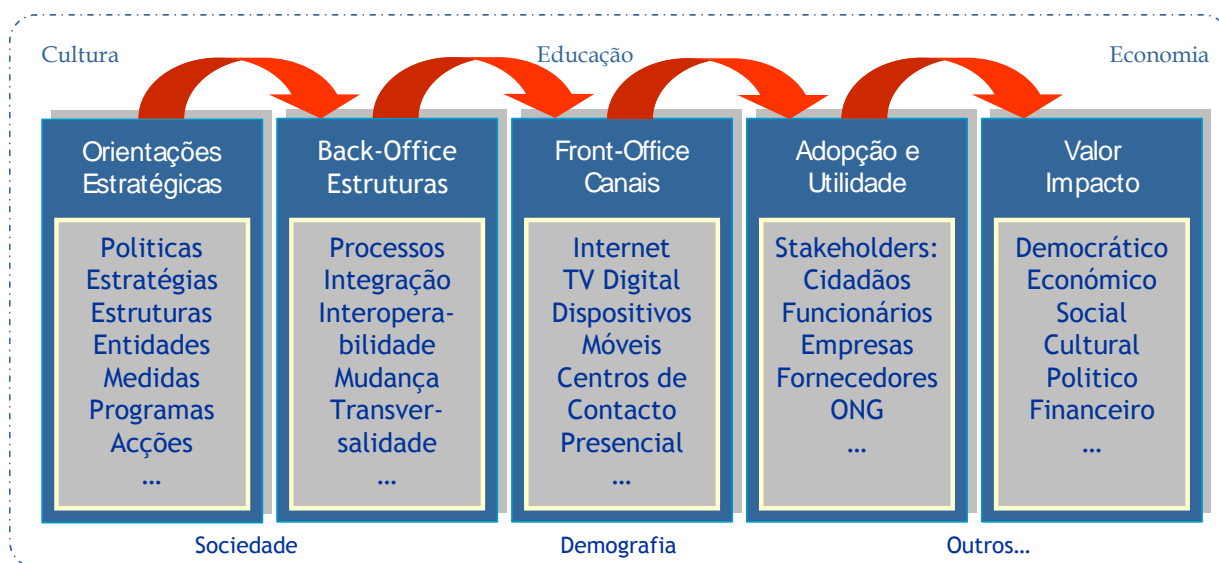
No terceiro capítulo abordar-se-á de modo mais centralizado o “paradigma do governo electrónico”, analisando conceptualmente a expressão, conceitos “progenitores” como negócio electrónico e comércio electrónico, os estádios inerentes, as suas dimensões, as relações estabelecidas, ainda nesse capítulo efectuar-se-á uma abordagem sintética desta realidade na União Europeia. No quarto e quinto capítulo analisar-se-á este paradigma em Portugal. Numa primeira fase, o quarto capítulo procurará compreender a estratégia que tem sido desenhada nos últimos tempos, nomeadamente o que a impulsiona, qual a sua realidade política e estruturas de suporte, ainda neste capítulo serão identificados os diferentes *stakeholders*. Numa segunda fase analisar-se-á a implementação desta realidade (quinto capítulo), nomeadamente as realidades “infra-estruturais” do governo electrónico em Portugal, as suas diferentes abordagens, a

observância desta realidade ao nível do relacionamento com o “exterior” e as implicações e mudanças “induzidas” no “interior” do sector público.

No sexto e último capítulo serão proferidas algumas recomendações, possíveis retornos e expectativas que lhe estão associados, em “formato de síntese/conclusão” serão identificados os aspectos fortes, fracos, as ameaças e oportunidades deste paradigma em Portugal, recorrendo-se para o efeito a uma análise SWOT.

Acrescenta-se ainda que na presente dissertação procurar-se-á analisar esta temática de modo holístico, seguindo sempre que adequado e possível todas as vertentes lógicas demonstradas na figura seguinte, centralizando a análise do paradigma de governo electrónico em Portugal nos blocos “orientações estratégicas”, *back-office*, *front-office* e adopção, blocos necessariamente associados à estratégia e atinente implementação. Esta *framework* é ela própria uma visão do paradigma em análise, que será aprofundada ao longo da presente dissertação.

Figura 2 - Análise Holística do Paradigma Governo Electrónico



Adaptado do relatório “On-line Availability of Public Services: How is Europe Progressing?”  
(Capgemini, 2005)





## 2. ENQUADRAMENTO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E SOCIAL

“Quando o Estado assume funções diferentes, para além da sua função essencial, tende a perder a sua capacidade para cumprir essa função essencial”  
Herbert Spencer

No presente capítulo procurar-se-á enquadrar a temática em análise, observando três vertentes determinantes, a política, administrativa e social, enquanto dimensões subjacentes e adjacentes à questão em estudo.

### 2.1. A Realidade Política

#### 2.1.1. O Conceito de Estado

Estado “é uma instituição organizada política, social e juridicamente” que ocupa um determinado “território ... normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo”. Um Estado soberano é sintetizado pela máxima “Um governo, um povo, um território” (Wikipédia, 2007a). Do ponto de vista institucional/organizacional, e segundo Vital Moreira (Vital Moreira, 1997) o Estado é uma pessoa colectiva tanto sob o ponto de vista do direito internacional público (nas relações com outros Estados), como sob o ponto de vista do direito interno, que têm como órgãos os “órgãos de soberania” (Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais). Do ponto de vista do direito administrativo o Estado é o “Estado-Administração” (tendo como órgão superior o Governo), principal ente público administrativo, sendo considerado como pessoa colectiva “universal” (quanto ao âmbito territorial, pessoal e funcional da sua acção). Na Grécia antiga utilizava-se o termo “polis”, para definir uma aglomeração jurídica, politicamente organizada que não ultrapassasse os limites de uma dada cidade. Em latim, o termo “Estado”, deriva da palavra *Status*, situação, condição, sendo que os romanos utilizaram a terminologia *status reipublicae* ou ordem permanente da coisa pública. Maquiavel, no *Il Principe* atribuiu ao Estado uma acepção de unidade política total afirmando que “todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens são Estados”.

De acordo com Jean Dabin (Jean Dabin, 1939) chegou um momento em que os homens sentiram o desejo, vago e indeterminado, de um bem que ultrapassasse o seu bem particular e imediato, mas que também fosse capaz de garanti-lo e promovê-lo. Esse “bem”, designado de bem comum ou bem público consistiria num regime de ordem, de coordenação de esforços e “inter cooperação” organizada. A compreensão da razão de Estado supõe a distinção entre bem comum e bem particular, mas também entre bem comum e o “bem governamental” (José Manuel Moreira, 1996). O bem comum não enquanto somatório dos bens, mas como um conjunto de regras, de costumes, de instituições e de valores que condicionam a vida privada e as suas iniciativas. O bem comum é o fim de cada um, ainda que não se identifique como tal, mesmo desigual dos bens particulares, o bem comum acaba por incluí-los. Acredita-se que quanto mais se realiza o bem comum mais facilmente se realiza o bem próprio. Actualmente está muito difundida a visão de uma sociedade de pessoas livres e responsáveis, adversa à lógica utilitarista do Estado, entendendo-se que a lógica redistributiva atribuída durante anos ao Estado acabou por limitar o sentido de responsabilidade pessoal e de independência transferindo-se para o Estado a responsabilidade de decidir em vez do indivíduo sobre questões que lhe são fundamentais (Bertrand Jouvenel, 1996). Aristóteles (384-322 a.c.) com uma visão bastante mais “idílica” afirmava que o Estado deveria zelar pelo ideal de vida humana perfeita. Entende-se nos dias de hoje que a procura de bem-estar não significa necessariamente um Estado tendencialmente *Leviatã*<sup>3</sup>, que possa gerar prostração dos mecanismos privados e limitar a criatividade e liberdade dos indivíduos.

## 2.1.2. Democracia e Cidadania

“O político em Democracia está tão preocupado em não cair da montada do poder que não tem tempo para saber para onde corre o cavalo”.  
Joseph A. Schumpeter

Democracia é uma palavra que em grego se divide em *demos* e *kratein*, ou seja pessoas e poder, é assim uma organização social onde o poder está submetido à decisão de um conjunto de indivíduos, em última instância à comunidade soberana dos cidadãos.

A democracia contemporânea garante através de sufrágio a substituição pacífica do exercício do poder, saciando-se o princípio da legitimidade do poder através da “representatividade” obtida através do sufrágio universal, livre e secreto. As democracias modernas separam os seus poderes em legislativo, executivo e judiciário,

---

<sup>3</sup> Leviatã era a designação atribuída a um monstro marinho. Em analogia, foi adoptada pelo filósofo/político Thomas Hobbes (século XVII), cuja teoria previa o crescimento exponencial do Estado.



divisão que tem como objectivo garantir a liberdade, igualdade e legalidade, assim como vedar o abuso de autoridade de um grupo restrito de pessoas. Apesar de se poder defender aquilo em que se acredita, mesmo que seja contrário ao dominante, e de se deter um conjunto de instrumentos de acção, dos quais o principal é o voto, nem a democracia, nem a regra da maioria são sinónimos de liberdade total, nem devem ser entendidas enquanto métodos para encontrar “a verdade”. Arrow (Kenneth Arrow, 1963) no seu “teorema geral da possibilidade” postula que é impossível construir uma função de bem-estar social a partir da agregação de preferências individuais. Nestas circunstâncias, as preferências “sociais” são necessariamente o resultado de uma imposição centralizada passível de violar as preferências individuais. Apesar de se considerar o sistema de votações por maioria imperfeito, este é “aceitável” quando se encontra delimitado por um robusto enquadramento constitucional, onde sejam garantidos um conjunto de direitos, assim como é consideravelmente mais vantajoso que o despotismo, onde por definição as preferências individuais são sistematicamente submetidas à vontade arbitrária dos governantes.

Neste contexto, a cidadania surge como um conceito polissémico e uma realidade “plurifacetada”. Nas sociedades actuais, este conceito assume uma certa identidade cultural, e pode significar liberdade, participação igualitária, solidariedade social e qualidade de vida. Para Rheingold (Howard Rheingold, 1996) é “um contrato social de carácter informal e não escrito”, é a qualidade que uma pessoa possui numa determinada comunidade política, constituída por um conjunto de direitos civis e políticos. Acrescenta-se a visão de Rousseau (Jean-Jacques Rousseau, 1994) que discorre “em oposição ao Estado despótico, a organização social ideal seria resultante de um acordo entre os indivíduos, que cederiam alguns de seus direitos para se tornarem cidadãos”. A base desse acordo seria “a vontade geral, identificada com a colectividade” onde “o mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, se não transformar sua força em direito, e a obediência em dever”, a fim de conduzir o povo à virtude e ao esclarecimento, estipulando o contrato social como regra de estabelecimento da vontade geral, a qual institui a ordem, pois qualquer associação ilegítima ou involuntária poderia acabar a qualquer instante, bastaria que uma das partes abdicasse da sua vontade. Este conceito engloba, a vontade da maioria, a obrigação de cada cidadão obedecer tendo em vista o bem colectivo, enquanto indivíduo que detêm um conjunto de direitos e deveres numa determinada comunidade pautada por normas e regras, visão também adoptada por Hegel e Marx.

Nos dias de hoje, sobretudo nas sociedades ocidentais, a cidadania fica muitas vezes limitada aos momentos de escrutínio, onde o cidadão de modo indirecto assume com os seus pares a condução da decisão política, através da “delegação” da sua autoridade. Situação que expõe o “divórcio” dos cidadãos com a vida política e um conjunto de

questões, nomeadamente o porquê da não expressão e participação enquanto cidadãos activos, apresentando-se cada vez mais a necessidade de desenvolver uma cultura de envolvimento, sendo que a democracia só faz sentido quando exista cidadania.

### 2.1.3. Conceito de Governo

O bom Governo depende das virtudes dos bons governantes.  
Platão (428-347 a.c.)

O conceito Governo deriva de governar, do latim *Gubernare*, que em sentido amplo significa, conduzir, dirigir, ou administrar, expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objectivos e ordem jurídica. O Governo deve salvaguardar a independência do Estado e a alternância democrática, assumindo-se como a instância máxima de administração executiva de um Estado ou uma nação.

O Governo democrático “é uma instituição dotada de poderes especiais delimitados por lei, composta por uma equipa de pessoas com um líder cuja legitimidade lhe advém de um certo sucesso na competição política pelo voto popular”(Paulo Pereira, António Afonso, Manuela Arcanjo, & José Santos, 2007), em Portugal e do ponto de vista administrativo é “o órgão principal da Administração do Estado”<sup>4</sup>, competindo-lhe, nos termos da Constituição da República Portuguesa “garantir a execução das leis”<sup>5</sup>, “assegurar o funcionamento da Administração Pública”<sup>6</sup> e “promover a satisfação das necessidades colectivas”<sup>7</sup>. Este exerce a sua competência de modo colegial, através do Conselho de Ministros, ou individualmente, através dos vários membros do Governo. A estrutura da administração estadual é essencialmente ministerial ou departamental, sendo cada ministério uma organização relativamente autónoma das demais, cujos Ministros são os vértices de cada uma dessas pirâmides administrativas. Segundo a CRP<sup>8</sup> o Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros, bem como Vice-Primeiro-Ministros, Secretários de Estado e Subsecretários de Estado (figuras eventuais).

O Governo é assim o timoneiro do Estado em Portugal, é aquele que tem o comando político do país, que estabelece metas, objectivos e prioridades, define políticas públicas e garante estratégias e meios para alcançá-las, muitas vezes através da

---

4 Artigos 182º da Constituição da República Portuguesa.

5 Artigo 199º, alínea c, da Constituição da República Portuguesa.

6 Artigo 199º, alíneas a, d, da Constituição da República Portuguesa.

7 Artigo 199º, alínea g, da Constituição da República Portuguesa.

8 Artigo 183º da Constituição da República Portuguesa.



regulação e do seu braço de acção, o sector público. Este órgão de soberania nacional é periodicamente “avaliado” pelos cidadãos.

#### 2.1.4. Conceito de Sector Público

Muitas vezes de uma forma pouco rigorosa, fala-se de Estado, sector público ou administração pública, como se referissem à mesma realidade, nesta dissertação será preferencialmente utilizado o termo sector público, tendo como âmbito o conjunto de entidades organizacionais públicas controladas pelo poder político, incluindo-se de modo lato a administração pública (central, regional e local) e o sector empresarial cujos capitais são exclusivamente ou maioritariamente públicos (empresas públicas, empresas municipais e sociedades anónimas). Segundo Vital Moreira (Vital Moreira, 1997) a organização administrativa é “o sistema de entidades, órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram a título principal, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua dos interesses públicos.” O sector público, é assim entendido nesta dissertação, como o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram a satisfação de diferentes necessidades colectivas, como a segurança ou o bem-estar das populações, é uma “mega-organização” que deve prosseguir o interesse público colectivo, sempre no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Os seus órgãos e agentes estão em Portugal subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, com respeito pelos princípios de igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.<sup>9</sup> O sector público tem como órgão superior o Governo, contudo, não significa que deva estar ao serviço dos seus interesses e muito menos da lógica partidária que muitas vezes o caracteriza, a sua dependência deve ser a vinculação ao bem comum.

##### 2.1.4.1. O New Public Management

Assiste-se cada vez mais ao arrefecimento das ideologias e doutrinas que defendem uma intervenção estatal “mais perfeita”, que pode e sabe corrigir as imperfeições do mercado. Defendeu-se durante muito tempo que as “falhas de mercado”, motivadas pelas mais variadas “imperfeições” fomentavam a intervenção do Estado para as corrigir e que um Governo dotado de boas intenções possuiria os meios, o conhecimento e a

---

<sup>9</sup> Artigo 266º da Constituição da República Portuguesa.

capacidade para estabelecer uma conjuntura mais vantajosa. Contudo, este papel de “corrector” tem vindo a ser questionado, nomeadamente pela teoria da “escolha pública” que expressa duras críticas à visão utópica do “Estado benevolente”.

Tal como se verificou nas organizações com fins lucrativos nas últimas décadas, o Estado reformulou a sua estratégia centrando-se nas suas actividades *core*, através do “emagrecimento” das suas estruturas, da subcontratação e do recurso ao *outsourcing*. Foi nos Estados Unidos da América, em meados da década de 80, e como resposta à profunda crise fiscal que surgiram os primeiros estudos relativos ao *Reinventing Government* (Davis Osborne & Ted Gaebler, 1993).

Actualmente, sobretudo nas sociedades ocidentais, quer em países anglo-saxónicos, quer em países com administrações públicas de fonte napoleónica o *New Public Management* é uma visão cada vez mais generalizada. Esta perspectiva “gestionária” tende a criar paradigmas que incorporam a natureza política e o interesse colectivo das organizações públicas numa gestão mais eficiente, eficaz e económica, capaz de responder aos desafios colocados ao sector público do século XXI. O *New Public Management* encontra o seu suporte teórico num conjunto de crenças, tais como:

- “O caminho principal para o progresso social reside na obtenção de aumentos contínuos e numa produtividade economicamente definida”;
- “Tais aumentos resultarão da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas, tais como as tecnologias de informação e comunicação”;
- “A aplicação e exploração destas tecnologias implicam a existência de uma força de trabalho disciplinada, de acordo com os ideais de produtividade”;
- “A gestão é um função organizacional separada e distinta das demais, que possui um papel crucial no planeamento, implementação e “quantificação” das melhorias de produtividade necessárias” e
- “O sucesso do negócio depende cada vez mais das qualidades e do profissionalismo dos gestores”(João Bilhim, 2000).

As medidas que se têm vindo a implementar nos últimos tempos, no sector público em Portugal na procura da eficiência, produtividade, flexibilidade, satisfação, qualidade dos serviços prestados, gestão e implementação eficaz de políticas públicas ao serviço do cidadão representam sinais claros desta filosofia dentro da ciência da administração.



## 2.2. A Informação, Recurso Capital

A palavra informação tem origem no latim do verbo *informare* (Jirí Zeman, 1970) que significa dar aparência, colocar em forma, criar, representar/construir uma ideia ou uma noção. No dia-a-dia, o conceito de informação surge associado ao seu significado, e é utilizado como sinónimo de mensagem, notícia, acontecimento ou ideia. O Homem procura manter-se informado sobre a vida política do país e do mundo, dos resultados do seu clube desportivo, sobre os progressos da ciência, sobre a vida em geral ... simplesmente por interesse ou curiosidade, ou pela possibilidade de gerar conhecimento.

### 2.2.1. A Informação e o Conhecimento

“Knowledge is not impersonal like money.... Knowledge is always embodied in a person; carried by a person; created, augmented, or improved by a person; used or misused by a person. The shift to the knowledge society therefore puts the person in the center.”  
Peter Drucker, 1993

Davenport e Prusak (Thomas Davenport & Laurence Prusak, 1998a) caracterizam os dados, como um conjunto de factos distintos e objectivos, que nada dizem sobre a própria importância, servindo essencialmente de matéria-prima para a criação de informação. Para Drucker (Peter Drucker, 1993) a informação é um conjunto de dados interpretados, dotados de propósito. De forma complementar, Senge (Peter Senge, Art Kleiner, Charlotte Roberts, George Roth, & Bryan Smith, 1999) afirma que a informação é composta por dados com relevo à situação do seu receptor, demonstrando o papel nuclear do ser humano ao converter dados em informação.

A informação provém dos dados e o conhecimento da informação. Para Davenport e Prusak (Thomas Davenport & Laurence Prusak, 1998b) quando o homem acrescenta significado aos dados transforma-os em informação, através um de cinco processos, contextualização, classificação, cálculo, correcção e/ou agregação. Do mesmo modo, para que a informação se transforme em conhecimento, os seres humanos precisam de acrescentar valor à informação. Para Senge (Peter Senge et al., 1999) o conhecimento só se difunde quando existem processos de aprendizagem pelos quais os seres humanos desenvolvem novas capacidades de actuação. Nonaka e Takeuchi (Ikujiro Nonaka & Hirotaka Takeuchi, 1995a) afirmam que o conhecimento, ao contrário da informação, diz respeito a crenças e compromissos, de uma determinada intenção e está relacionado com a acção, e é específico e relacional. Neste sentido, estes autores (Ikujiro Nonaka &



Hirotaka Takeuchi, 1995b) defendem as características e a complementaridade de dois tipos de conhecimento, o tácito e o explícito, advogando que a criação de conhecimento humano é gerado e difundido pela interacção social. Sendo que esta interacção postula na existência de quatro modelos de conversão dos dois tipos de conhecimento: a socialização, que converte conhecimento tácito em tácito; a “externalização”, que converte conhecimento tácito em explícito; a combinação, que converte conhecimento explícito em explícito e a internalização, que converte conhecimento explícito em tácito. É nesta senda que surge a expressão “espiral do conhecimento”, caracterizado pela interacção contínua e dinâmica entre os dois tipos de conhecimento e seus diferentes modos de conversão, gerados por matizados factores.

### 2.2.2. A Informação no Sector Público

Entende-se que só existe conhecimento, quando existe informação, recurso basilar, contudo o seu valor depende de um conjunto de requisitos como a acessibilidade, a utilidade,<sup>10</sup> a compreensibilidade,<sup>11</sup> a precisão, a adequação, a actualidade, a clareza,<sup>12</sup> a flexibilidade, a posse,<sup>13</sup> a fidedignidade<sup>14</sup> e a segurança. De modo genérico para que a utilização da informação seja realmente eficaz é fundamental assegurar que ela exista, que esteja disponível e se torne conhecida. Cobertas estas premissas, podem ser assumidas diferentes atitudes, dependendo do contexto ou do momento. Por um lado, pode reconhecer-lhe valor e sentir-se necessidade de a obter promovendo-a e exigindo-lhe acesso, ou então pode fazer-se um uso limitado da mesma, ou até ignorá-la. A informação no sector público pode ser encarada através de dois prismas, a nível da sua utilidade e utilização interna no sentido das *learning organization*<sup>15</sup>, ou num segundo prisma de análise da sua relevância no relacionamento/acesso de terceiros.

---

10 É útil se as pessoas têm acesso em tempo útil e em formato susceptível de ser utilizada com eficiência.

11 Que seja clara para o seu destinatário.

12 Que não induza em erro.

13 Detenho a informação para mim, podendo partilhá-la ou não com terceiros.

14 Certeza que a informação não é corrompida.

15 Organizações “aprendentes”.





#### 2.2.2.1. As “Organizações Aprendentes” no Sector Público

Senge (Peter Senge et al., 1999) defende que as organizações para serem competitivas devem assumir o papel de “organizações que aprendem”, capazes de gerar e adaptar-se à aprendizagem, exercitando as suas competências e inteligência colectiva na interacção com o ambiente. Segundo este autor, as organizações de futuro e com futuro não podem alhear-se a este novo modelo de gestão focado na aprendizagem contínua, devem sim posicionar-se como sistemas organizacionais abertos ao conhecimento, transformando o seu quotidiano em novos conhecimentos, metodologias, processos, produtos ou inovações. De modo genérico, sobretudo nas sociedades ocidentais, as organizações do sector público procuram cada vez mais soluções, ferramentas e métodos que estimulem/potenciem a aprendizagem, quer a nível individual, quer colectivo. Um conjunto de pressões internas e externas têm forçado a entrada da visão da “organização aprendente”, as novas tecnologias de informação e de comunicação que possibilitam o acesso a uma enorme quantidade de informação em cada vez menos tempo, a proliferação de perfis funcionais de trabalhadores “do conhecimento”, o desenvolvimento de estruturas mais flexíveis, cidadãos cada vez mais informados e exigentes, as mudanças na natureza das relações de trabalho, como por exemplo os tradicionais modos de autoridade, comando e controle, onde os dirigentes/chefias estão cada vez mais disponíveis para delegar e desenvolver técnicas de gestão actuais como o *coaching*, trabalho de equipa, gestão por objectivos, *empowerment*, o *Balanced Scorecard*, novas técnicas de negociação, ou até novos métodos de trabalho que fluem cada mais transversalmente na organização, nomeadamente, através de novos meios como o *e-mail* que limitam cada vez mais as hierarquias e fronteiras nos relacionamentos profissionais.

#### 2.2.2.2. O Acesso à Informação no Sector Público

A informação no relacionamento do, e com o sector público é pedra basilar. O sector público pela sua natureza e dimensão representa necessariamente o maior produtor, “agregador”, distribuidor e gestor de conteúdos informativos. De modo geral, um bom acesso à informação aumenta o conhecimento, sem informação acessível, fiável, clara e oportuna os agentes não possuem premissas verdadeiras em que possam apoiar as suas decisões e a concorrência e/ou competitividade ficam limitadas. Neste contexto a utilização das tecnologias de informação e conhecimento no armazenamento e difusão da informação fazem acreditar em melhorias, porém também podem expor e ampliar os constrangimentos existentes na gestão da informação no sector público.

A informação “pública” pode ser classificada de administrativa e “não-administrativa”, a primeira insere-se nas funções do Estado e do seu sector público, a “não

administrativa” considera-se informação externa às funções, mas adquirida aquando do desempenho de funções públicas. A inexistência ou não fiabilidade da informação pública pode promover a especulação privada e abusiva de informações da responsabilidade do sector público, deturpando a sua “lógica” e permitindo a obtenção de lucros privados baseados na má organização e ineficiência do sector público. A reutilização lucrativa da informação oriunda do sector público pode colocar questões relativas às fronteiras de competências entre os diferentes agentes, o acesso privilegiado de agentes privados que acrescentam valor à sua informação “comercializando-a” poderá restringir a necessária salvaguarda do acesso igualitário dos cidadãos lançando-se as bases para uma concorrência desleal. O acesso à informação no sector público é uma questão complexa e a sua utilização, envolve um conjunto de vertentes que vão desde aspectos como a privacidade até à responsabilização legal. O direito de acesso à informação não é de modo genérico sinónimo de acesso automático ilimitado, indeterminado, irrestrito, nem incondicional. Existem justificações excepcionais<sup>16</sup> que fundamentam o interesse superior do Estado no direito de acesso, justificações, mais ou menos “automáticas”, tais como, a segurança nacional, ordem pública, interesse económico, relações internacionais ou procedimentos legislativos. Em contraponto, existem outros interesses e direitos de terceiros a preservar, como os relativos a questões de privacidade, propriedade intelectual ou sigilo profissional.

“No sector financeiro, a informação tem mais valor do que o dinheiro”  
Robert Solow

O valor financeiro da informação, assim como o modelo “de prestação” é variável de sociedade para sociedade, contudo, numa sociedade de informação e conhecimento existe a tendência para disponibilizar a informação de modo menos oneroso possível. A política de preços da informação no sector público deve ter em conta o acesso igualitário e a disponibilização a um preço considerado razoável, garantindo a maior lealdade possível ao nível da concorrência. Poderá contudo, colocar-se a questão se será lógico exigir o pagamento da informação aos cidadãos, por dados que eles próprios fornecem, ou se esse pagamento é a opção mais adequada porque somente uma parte restrita dos cidadãos utiliza determinado tipo de informação, o que em última instância implicaria o “pagamento” por todos os cidadãos, incluindo aqueles que não a desejam, nem procuram. Acrescentando-se que ao disponibilizar-se informação pública para exploração comercial pode estar-se a apoiar o desenvolvimento de serviços competitivos baseados na matéria-prima “informação pública”. Assim, a determinação do preço da informação deverá estar associada ao tipo de informação e mais-valias que pode originar para o seu destinatário. Entende-se por exemplo, que a informação detida pelo

---

16 A Directiva 90/313/CEE expõe um conjunto de excepções no acesso à informação.



sector público deverá ser tendencialmente gratuita entre organismos, contudo aquela que apresente valor acrescentado poderá ser disponibilizada ao preço de mercado para evitar distorções e concorrência desleal.

Entende-se de modo geral, que o sector público deve contribuir para a democratização do acesso à informação, reaproveitando recursos e infra-estruturas, desenvolvendo projectos transversais em parceria, inibindo factores tais como, a postura de “dono” da informação do trabalhador do Estado de “dono” da informação perante o cidadão, incapacidade de manipulação de ferramentas e sistemas, ou diálogos desarticulados entre organismos que alimentam redundâncias e até contradições.

#### 2.2.2.3. A Informação nas Instituições Europeias

No mundo ocidental, genericamente, as organizações europeias ao nível da gestão da informação, posicionam-se em desvantagem às suas congéneres americanas, que apresentam sistemas de informação públicos considerados “eficientes”, sobretudo desde 1996 a quando da publicação da lei sobre a liberdade de informação nos Estados Unidos da América (“The Freedom of Information Act,” 1996). Apesar de na União Europeia, sobretudo pelo Tratado da CE terem sido atribuídas um conjunto de liberdades neste âmbito aos cidadãos europeus, têm sido reconhecidos alguns constrangimentos na sua concretização. Em 1996 a Resolução sobre o plano de acção da Comissão para a sociedade de informação abordou por solicitação do Parlamento Europeu a questão das parcerias entre o sector público e o privado na divulgação da informação a nível europeu e nacional, em 1997 na conferência sobre redes globais de informação em Bona, a questão do acesso à informação do sector público foi alvo de análise mais profunda. Porém, foi com o Tratado de Maastricht que aumentou e melhorou a abertura e o acesso às instituições europeias e seus documentos, posteriormente o Tratado de Amesterdão acrescentou um artigo, onde se estabelece que qualquer cidadão da União Europeia, qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede num Estado Membro tem direito de acesso aos documentos das instituições, Parlamento, Conselho e Comissão. Este Tratado acrescenta ainda a necessidade de uma união mais estreita entre povos, onde as decisões tomadas devem obter a maior abertura possível em colaboração com o cidadão. Actualmente, a divulgação da informação das instituições da União é realizada essencialmente pelos seus *sites* na Internet, acessíveis através de uma ligação única.<sup>17</sup>

---

17 Cujo endereço é <http://europa.eu.int>.

Uma gestão limitada das informações, como sejam estatísticas, financeiras ou geográficas, condiciona acções como a tomada de decisão, estabelecimento de estratégias de investimento e obtenção de mais-valias. Outro exemplo negativo, decorrente da inexistência de transparência de informação, é a informação sobre patentes, segundo o Instituto Europeu sobre Patentes (I.E.P.) calcula-se que por ano são desperdiçados 18.000 milhões de euros em investigação já realizada. Um melhor acesso à informação ao nível da União Europeia, não só facilitaria a questão da mobilidade de pessoas (trabalhadores, estudantes, turistas...), como também ampliaria o mercado interno (*Listening to Citizens; The difficulties that people face in exercising their rights within the Single European Market*), uma área de grande relevância no acesso à informação pelas empresas é a dos contratos públicos (U.E., 1997). Relativamente aos prazos de resposta a pedidos de acessos pelos diferentes Estados membros não existe uma actuação uniforme, a Directiva 90/313/CEE estabelece o limite de dois meses, mas existem países como a Suécia onde essa tolerância é a de uma “resposta imediata”. Quanto à quantidade de informação a disponibilizar esta Directiva não é rígida, mas estabelece que esta deve ser equilibrada evitando encargos excessivos para o sector público. O formato a utilizar também não está devidamente estabelecido e por vezes os dados estão disponíveis “em bruto”, ou em formatos incompatíveis. Essa vasta panóplia de dados deverá cada vez mais obrigar à existência de “meta-dados”, planos de classificação, “macro-estruturas” e guias orientadores.

A Europa dos cidadãos implica cada vez mais uma participação activa e real, contudo esta só é possível se existir informação útil e adequada, nomeadamente sobre o funcionamento e actividades da União Europeia, acesso que deverá contribuir positivamente para a integração europeia. Apesar de alguns esforços no sentido de divulgar informação relativa à União Europeia, muitos europeus sentem ainda necessidade de obter mais informação, segundo o Eurobarómetro (U.E., 2006) a maioria dos inquiridos (cidadãos europeus) necessita ou deseja saber mais sobre a União e cerca de metade desejam saber mais sobre os seus direitos enquanto cidadãos europeus.

## 2.3. Contexto Social

### 2.3.1. Globalização e Sociedade da Informação

“Informação é informação, nem matéria nem energia.”  
Norbert Wiener (Norbert Wiener, 1961)



A globalização é um processo “de aprofundamento da integração económica, social, cultural e espacial ... dos meios de transporte e comunicação dos países” (Wikipédia, 2007b). Pode acreditar-se que esta aproximação, com influências económicas, sociais, culturais e espaciais entre diferentes povos surgiu há muito tempo pela mão dos portugueses aquando dos Descobrimentos, em rigor, pode mesmo afirmar-se que as sociedades estão neste processo de globalização desde o início da História. Contudo, é inegável que no século XXI esta realidade atinge dimensões e profundidades inimagináveis. Relações verdadeiramente próximas e imediatas, após as evoluções das tecnologias de informação e comunicação, especialmente da *World Wide Web*. A globalização pode ser caracterizada pela “homogeneização dos centros urbanos, a expansão das corporações para regiões fora de seus núcleos geopolíticos, a revolução tecnológica nas comunicações e na electrónica, a reorganização geopolítica do mundo em blocos comerciais regionais (não ideológicos), a hibridação entre culturas populares locais e uma cultura de massa supostamente universal, entre outros” (Wikipédia, 2007b). Este conceito surge muito associado à expressão “Aldeia Global”,<sup>18</sup> enquanto analogia entre o mundo e uma aldeia, no sentido em que os progressos vividos nos últimos tempos permitem a comunicação e o contacto directo de qualquer pessoa, em qualquer lugar, com outra em qualquer outro ponto do globo. Esta ideia evidenciasse ainda, através da teoria do efeito borboleta,<sup>19</sup> onde um determinado acontecimento em determinada parte do mundo tem efeitos a uma escala global, evidente por exemplo nos mercados financeiros mundiais.

Em teoria, esta aproximação e interligação entre as pessoas, regiões, povos e culturas, impulsionariam uma teia de dependências e solidariedade que instigaria uma consciência global. Contudo, o paradigma da globalização é contestado pela sua ambivalência. Por um lado, a aproximação entre as pessoas e a consequente necessidade de uma responsabilização global, por outro a exclusividade que a pode tornar excludente, gerando-se incerteza sobre a dimensão e o ritmo de inclusão na nova realidade psicossocial.

A sociedade de informação e do conhecimento associada à inexorável globalização gera implicações informacionais, comunicacionais, técnicas, sociais, culturais, políticas, económicas cumulativas e irreversíveis, que mudam as formas de organizar a sociedade.

---

18 O conceito de “aldeia global” é perfilhado pelo sociólogo Marshall McLuhan, um dos pioneiros no estudo das transformações sociais geradas pelas mutações tecnológicas e das telecomunicações.

19 Efeito borboleta, abordado pela primeira vez em 1963 por Edward Lorenz. Enquadrado na teoria do caos, este efeito estabelece uma analogia com a imagem de que o bater de asas de uma simples borboleta num determinado ponto do globo poderia influenciar outro qualquer aspecto noutro ponto do globo, como provocar um tufão do outro lado do mundo.

Sociedade onde o conhecimento é a potencial força motriz, onde o poder se baseia na informação e na gestão de activos intangíveis, a “Ecognomia”(Roberto Carneiro, 1999). Segundo Roberto Carneiro, a “Ecognomia” é a economia do conhecimento, do imaterial e do intangível. A sua mais-valia decorre do acesso fulgurante à informação, da sua transformação, produção, difusão e aplicação em conhecimento. Nesta concepção social, o conhecimento é uma ferramenta imprescindível para a ampliação do sistema produtivo bem como para a competitividade do mundo globalizado.

#### 2.3.1.1. A Sociedade da Informação em Portugal

Estes “ventos de mudança” também se começam a sentir em Portugal. Numa época onde está em voga falar de “choque tecnológico” a aposta faz-se no sentido de desenvolver Portugal utilizando as tecnologias de informação e comunicação como agentes activos. À imagem dos países da União Europeia e da OCDE, Portugal tem investido em estratégias aparentemente idênticas, dinamizando e intervindo sobretudo em quatro áreas:

- Capital Humano - valorizando as pessoas e o seu capital, nomeadamente pela integração em redes de conhecimento nacionais e internacionais;
- Excelência - reconhecendo e premiando as boas práticas científicas e de inovação tecnológica, nas organizações e projectos;
- Sociedade da Informação e do Conhecimento - tornando as tecnologias de informação e comunicação ubíquas na gestão do conhecimento;
- Inovação nas Regiões - garantindo a competitividade territorial, o desenvolvimento sustentável, descentralizando estratégias e garantindo coesão.

Segundo a obra Outlook 2004 Ciência: Rumo à Sociedade do Conhecimento (Alexandra Caldas, 2005), o desenvolvimento da sociedade de informação em Portugal encontra grande apoio a nível dos fundos comunitários, e constitui uma prioridade definida por exemplo, a nível transversal na generalidade dos programas do III Quadro Comunitário de Apoio. Neste domínio, o POSI<sup>20</sup> de 2000-2002, procurou dinamizar os investimentos estratégicos, o POS-Conhecimento definiu os apoios financeiros dos fundos estruturais, o FEDER<sup>21</sup> e o FSE<sup>22</sup>, dando enfoque a projectos ao nível da sociedade de informação e do conhecimento e disseminando as boas práticas presentes neste domínio.

---

20 Programa Operacional da Sociedade da Informação.

21 Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

22 Fundo Social Europeu.





Ainda segundo a mesma obra, espera-se que o investimento total em I&D no período de 2005-2008 represente aproximadamente 1,30% do PIB, de 2009-2012 atinja 1,70% do PIB, e posteriormente a esta data atinja 2% do PIB. Percentagem *benchmark*, referência em países como a Irlanda, Suécia, Finlândia ou Reino Unido (onde o investimento do sector privado nesta área é cerca de 30% do total nacional). Em sentido inverso ao que acontece nos países ocidentais considerados mais “desenvolvidos”, no nosso país o sector público financia em média 75% e o privado os restantes 25%, o que fragiliza a sustentação de longo prazo. Deve ser ainda referido que o financiamento total em I&D por habitante era em 2002 apenas cerca de 39% do valor médio na Europa dos 25. “Comparativamente, a capitação do PIB na mesma altura era somente cerca de 74% do valor médio para a Europa, o que mostra o efectivo défice de financiamento da I&D em Portugal ... Para tal, importa não só aumentar o investimento público nesta área como também induzir o investimento privado, contribuindo para o reforço das competências das empresas e para a aproximação de Portugal dos níveis médios da UE” (XVII Governo, 2005c). Perante esta constatação é desejável elevar significativamente a percentagem de investimento do sector privado no total de investimento nacional e devem ser premiados os bons desempenhos, a competitividade<sup>23</sup> e estabelecer um conjunto restrito de áreas de excelência, bem como centros científicos e tecnológicos, em áreas com efeitos horizontais e propagação a outras áreas, reforçando a inovação.

Por outro lado, Portugal apresenta limitações do ponto de vista habilitacional<sup>24</sup> e deverá estimular à imagem de outros países, maior formação dos seus cidadãos, desenvolvimento de competências técnicas e digitais, nomeadamente em formação académica posterior à licenciatura, inserção em redes de conhecimento, participação em centros de excelência, através de medidas por exemplo ao nível da investigação.

Segundo informações governamentais (XVII Governo, 2005f), relativamente às tecnologias de informação, o panorama português de modo genérico caracteriza-se pela dificuldade em desenvolver e aplicar tecnologias no actual contexto jurídico, o número de computadores por habitante é reduzido, o custo da Internet é considerado elevado, porém, a utilização da banda larga começa a indiciar progressos positivos, a utilização das telecomunicações, em especial do telemóvel e da Internet <sup>25</sup> é significativa.

---

23 Através por exemplo através de *workshops*, seminários, comunidades de interesse virtuais, entre outros.

24 Questão a desenvolver no capítulo V, no ponto relativo aos Elementos Estruturantes do Governo Electrónico em Portugal.

25 Questão a desenvolver no capítulo V, no ponto relativo aos Elementos Estruturantes do Governo Electrónico em Portugal.

Neste processo também se deve ter em conta o desenvolvimento de “competências” de modo equilibrado por todas regiões do país tendo em conta as suas especificidades, nomeadamente através do desenvolvimento de redes de tecnopólos, parques de ciência e tecnologia, centros de excelência, desenvolvimento de redes de inovação de modo a distribuir os “índices de inovação”. Os tecnopólos regionais<sup>26</sup> devem por exemplo, incentivar e dinamizar as empresas tecnológicas, incentivar as redes de inovação regional, onde se associam universidades, politécnicos, escolas superiores, centros tecnológicos, associações empresariais e outras entidades que cooperam na inovação e desenvolvimento de Portugal. Com base no Livro Verde, publicado em 1997 onde se incluíam um conjunto de projectos específicos que estruturaram um Plano de Acção, surgiu em 1998 a iniciativa “Cidades Digitais”, projectos-piloto que tiveram como objectivo desenvolver actividades que fomentassem a utilização das tecnologias de informação e comunicação, como modo de dinamização do tecido empresarial. Estas iniciativas pretenderam contribuir para a modernização das regiões e estimular o tecido produtivo, aumentando a produtividade local, regional e em última instância a nacional. Nesta iniciativa participaram diversas entidades de âmbito regional e local.<sup>27</sup>

O Estudo de Opinião (Rui Oliveira Costa, 2005) cuja amostra é constituída por personalidades representativas de instituições directamente ligadas ou interessadas no desenvolvimento da sociedade de informação analisa o semestre compreendido entre Novembro de 2004 e Abril de 2005, e as estimativas para os seis meses seguintes. No primeiro semestre em estudo relativamente à actuação do Governo vigente na época e das entidades “estimuladoras” da sociedade de informação ninguém considerou ter aumentado significativamente, 10% considerou ter diminuído significativamente, 20% que não houve alteração e a maior percentagem (43,3%) dos inquiridos considerou ter aumentado marginalmente. Quando ao nível de competitividade no mercado das tecnologias de informação e comunicação, 43,3% considerou não ter havido alteração, 40% ter aumentado marginalmente, os restantes 16% distribuem-se 13,3% na opção “diminui marginalmente” e os 3,3% na opção “aumentaram significativamente”. Relativamente ao recurso Internet como fonte de informação e meio de comunicação preferencial, nenhum dos inquiridos considerou a hipótese de diminuição, 20% considerou “não ter havido alteração” enquanto 80% considerou que o recurso preferencial à Internet aumentou, dos quais 13,3% indica que esse aumento foi significativo. Por último, a adopção de canais electrónicos e processos de comércio

---

26 Como por exemplo os já existentes TagusPark, LagoasPark ou Madeira Tecnopólo.

27 De acordo com a informação disponível no endereço <http://www.posi.pcm.gov.pt> em 30 de Novembro de 2004 por exemplo, foram aplicados cerca de 180.000.000 € nesta iniciativa, Açores Digital, Almada Digital, Aveiro Digital, Braga Digital, Leiria Digital, Litoral Alentejano, Oeste Digital, Vale do Sousa Digital, entre outras “regiões”.





electrónico pelas organizações, 63,3% indicou que esta adopção “aumentou marginalmente”. Apesar do diagnóstico efectuado não ser de “euforia”, constata-se maioritariamente o reconhecimento das intenções e reais “evoluções” rumo à sociedade de informação e conhecimento em Portugal.

Numa segunda fase do questionário foram colocadas as mesmas questões mas para o espaço temporal dos próximos seis meses em análise,<sup>28</sup> enquanto estimativa de um futuro próximo.

Efectuando uma análise relativa de comparação entre os dois espaços temporais é possível demonstrar uma concentração mais elevada no segundo semestre nas opções relativas aos aumentos, indicadores já positivos no primeiro semestre relativamente ao desenvolvimento e maior investimento, estímulo, competitividade, acessibilidade, nível de literacia e adopção das tecnologias de informação e comunicação. A análise “futurista” das expectativas é bastante optimista, verificando-se maior concentração nas opções de “aumento e melhoria”, e menor concentração na opção “sem alteração” ou “diminuição”, sendo que a escolha das opções em sentido negativo, ou de manutenção do estado actual desceu (mesmo perante uma análise que por si já era optimista). Em sentido inverso as opções de melhoria e aumento no primeiro semestre alvo de maior concentração com 48,6% de média, cujas opções “vai aumentar ou melhorar marginalmente” subiram para 55,7%, nas expectativas do segundo semestre, a opção “vai aumentar” ou “melhorar significativamente” foram as que sofreram a evolução mais significativa, passando de 2,6% de média no primeiro semestre para 17,6% no segundo semestre em análise. Pode assim, constatar-se que a percepção e as expectativas perante a sociedade de informação em Portugal eram bastante optimistas.

Contudo, a realidade demonstra que a situação nacional não é tão favorável como as expectativas que lhe estão associadas em grande parte das áreas consideradas, como a educação, a formação ou a investigação, as principais causas prendem-se sobretudo com “o sistema educativo e de formação, o funcionamento da administração pública, os mecanismos de ligação entre os vários actores do sistema de inovação e o baixo nível de actividade empreendedora, especialmente em actividades de base tecnológica...” (XVII Governo, 2005a) Limitações, a que se acrescenta, entre outras, as elevadas taxas de abandono escolar, a baixa inovação organizacional ou a falta de cooperação entre os agentes. Áreas onde é necessário atingir *performances* mais significativas, estimuláveis por exemplo, através da realização de *benchmarking* com base em indicadores que permitam acompanhar, complementar ou reequacionar as estratégias.

---

28 De Abril a Outubro de 2005.

### 2.3.2. A Internet como Axioma da Sociedade da Informação

“A Internet é um maremoto que avança sobre a indústria da informática e aqueles que não aprenderem a nadar nas suas águas vão morrer afogados”  
(Bill Gates, Nathan Myhrvold, & Peter Rinearson, 1995).

A Internet é a rede das redes, “é um conglomerado de redes em escala mundial de milhões de computadores interligados que permite o acesso a informações e todo tipo de transferência de dados” (Wikipédia, 2007c) é hoje a tecnologia de informação e comunicação capital. A informação enquanto vector estruturante nos domínios sociais, culturais, económicos e políticos faz da Internet uma infra-estrutura mundial, cujo papel é determinante em qualquer sociedade. Esta faz parte do processo de construção, ampliação e aplicação do conhecimento, tanto na esfera pública como na privada (Elisabeth Gomes, 2002). A sociedade globalizada concebe e preconiza a Internet como a sua estrutura emblemática (Bernard Miège, 2005), instrumento central da sociedade de informação.

A Internet surgiu contemporaneamente à hierarquia “weberiana”, assegurando a comunicação e a cooperação em rede, independentemente da estrutura formalizada. O aparecimento da Internet tem sido por vezes, comparada à introdução da fábrica no processo produtivo, gerando implicações que vão desde a família à produção cultural. Esta mudança depende contudo, de um conjunto de factores dos quais se destaca a sua apropriação pela sociedade. A Internet poderá, potenciar ou “recalcar” as desigualdades de produção de conteúdos, valor, acesso à informação individual e social e capacidade de adaptar, validar e divulgar a informação.

#### 2.3.2.1. Os Cibercidadãos

“A Internet aparece no momento em que o capitalismo passa uma profunda transformação do sistema produtivo e social” (Bernardo Sorj, 2003). Neste contexto, convergiu as transformações sociais na vida do ser humano com a disponibilização do conhecimento, alterando-se os tradicionais canais de informação e comunicação, salto da estaticidade e localização imóvel para um espaço virtual que pode ser denominado de ciberespaço.

Lévy (Pierre Lévy, 1997) abordou o conceito de cidadania na esfera do virtual, analisando-o como um conjunto de técnicas, práticas, atitudes, modos, pensamentos e de valores no “ciberespaço”. De acordo com este filósofo, anteriormente à “massificação” da Internet o espaço público de comunicação era controlado por



intermediários institucionais que filtravam a informação entre emissores e receptores. Apesar dessa eliminação de intermediários poder representar problemas ao nível da qualidade e veracidade da informação, quanto mais o ciberespaço se difunde, mais universal se torna, fazendo surgir novos modelos de pensamento e socialização, com base nas telecomunicações e informática. “A essência da cibercultura é a universalidade ... interconexão global entre uma multiplicidade de mensagens, sentidos e contextos ... a rede proporciona uma desterritorialização do saber e pode transformar progressivamente os cidadãos em inteligências associadas e conectadas” (Luís Vidigal, 2003). O intercâmbio de informações *on-line* e o “ciberespaço” permite a construção de novos modelos mentais de socialização (Marvin Minsk, 1986), as tecnologias de informação e comunicação e suas redes potenciam a troca, a produção e o armazenamento de informações que ampliam e transformam as capacidades cognitivas humanas, gerando aprendizagem colectiva e troca de conhecimento entre indivíduos, e grupos. Lévy desenvolve o termo “inteligência colectiva” (Lévy Pierre, 1994), enquanto a soma e partilha das inteligências individuais pela sociedade, sendo que “a comunicação interactiva e colectiva é a principal atracção do ciberespaço” potenciada pelo advento de novas tecnologias, em especial a Internet, instrumento de desenvolvimento social que possibilita a partilha da memória, da percepção e da imaginação. O ciberespaço pode ser entendido como “o último dos estágios no caminho da comunicação” que começa com a oralidade (mitos, ritos, transmissão oral), seguindo-se a escrita (memória, técnica da imagem), posteriormente o alfabeto que universaliza a escrita, em penúltimo a imprensa (reprodução técnica do alfabeto e das imagens).

O “cibercidadão” é assim o ser humano “integrante” das novas tecnologias de informação e comunicação. Segundo Gustavo Cardoso (Gustavo Cardoso, 1998) os utilizadores da rede não procuram apenas informação, mas também afiliação, apoio e afirmação, sendo que podem emergir outras formas de sociabilização, de modos de vida e de organização social, destas relações sociais entre espaço físico e espaço virtual.

De acordo com Paquete de Oliveira (José Paquete de Oliveira, 2000) em 2000, os “cibercidadãos” em Portugal pertenciam essencialmente ao sexo masculino (68% de homens e 22% de mulheres), também a participação política pela via digital era maioritariamente do sexo masculino, embora a diferença entre géneros se demonstrasse menos acutilante (63,5% de homens e 36,5% de mulheres). Esta melhor *performance* das mulheres neste segundo indicador poderá estar associado as melhorias profissionais e habilitacionais alcançadas nos últimos tempos pelas “cibercidadãs”. Contudo, apesar da ascensão verificada a nível habilitacional e de autonomia socioeconómica são evidentes as diferenças sociais assentes no género. Tanto no contexto digital, como fora dele as mulheres evidenciam maior dificuldade de circulação no espaço político, o que

demonstra a incapacidade das tecnologias de informação e comunicação na resolução de problemas sociais enraizados no tempo, pois a deficiente distribuição entre géneros para a participação cívica não se refere apenas a aspectos tecnológicos, mas sobretudo a questões sociais. É neste âmbito que feministas como Pateman (Carole Pateman, 1989) e Vogel (Lise Vogel, 1995) defendem que a afirmação das mulheres na esfera política depende de um conjunto de transformações na esfera política privada.

Em Portugal, para além do género, registam-se diferenças entre os “cibercidadãos” pelo grupo etário<sup>29</sup>, verificando-se por exemplo, uma maior tendência dos cidadãos em idades mais precoces na utilização das tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente da Internet, contrapondo com o maior interesse médio pela vida política dos cidadãos de escalões etários mais elevados.

De modo geral, e um pouco por todo o mundo, é possível explicar que a igualdade atribuída aos cidadãos ao nível dos direitos políticos ombreia com a desigualdade social patente na hierarquia, assente entre outros, em factores como o género, idade ou etnia. Autores como Memmi (Dominique Memmi, 1985) ou Bourdieu (Pierre Bourdieu, 1979) concluem que a participação política independentemente do seu modo de expressão favorece os que socialmente já são favorecidos. Segundo Bourdieu as escolhas são prioritariamente condicionadas pela origem social do indivíduo, cujas normas foram profundamente interiorizadas pelo seu posicionamento na hierarquia social. Cada indivíduo, condicionado pelos seus hábitos, procura evoluir em um ou mais campos, cada um desses campos são pequenas parcelas do mundo social ao qual o sujeito pertence. Cada parcela, é universo mais ou menos autónomo que possui leis específicas, assim para se conseguir pertencer a um determinado “grupo de afinidade” (político, artístico, social ou intelectual) é preciso conhecer as suas regras e códigos internos. A sociedade acaba por ser um espaço de dominação e conflito entre indivíduos e “tribos/grupos” que “lutam” para conquistar determinadas posições, realidade que se transpõe para o domínio digital, nomeadamente, pela visão de que participam os mesmos de sempre e que no extremo das escalas ficam os já excluídos, que dificilmente votarão ou responderão a sondagens electrónicas. Por outro lado, as “elites” políticas poderão servir-se dos meios electrónicos para potenciar e aprofundar a sua *performance* política. Contudo, seguindo a lógica do determinismo tecnológico, a participação política digital, pelo seu anonimato, pela utilização de tipos de comunicação menos hierarquizados, assim como pela eliminação das limitações espaciais e temporais poderá amenizar as desigualdades sociais.

---

29 Questão a aprofundar no capítulo V, no ponto relativo aos Elementos Estruturantes do Governo Electrónico em Portugal.



Não se podendo corroborar nem uma nem outra visão, é importante referir que a principal premissa para participar na vida política recorrendo aos “meios virtuais” é o acesso generalizado às tecnologias de informação e comunicação, especialmente a Internet, e que este ainda não se verifica para uma quantidade significativa da população global.

## 2.4. Conclusões

O Estado rege-se por valores permanentes, o Governo é orientado por determinados objectivos estabelecidos para um período temporal, cuja concretização está sujeita a avaliação do eleitorado, enquanto o sector público é o braço executivo desta estrutura, regendo-se essencialmente por objectivos sociais. Acredita-se hoje de modo generalizado que um “Estado Moderno” deve garantir direitos mínimos, com Governos limitados assentes no primado da lei, baseados em estruturas reduzidas e flexíveis em substituição do sector público “burocrático” de modelo “Keynesiano”. As medidas que se têm vindo a implementar nos últimos tempos no sector público no mundo ocidental em geral, e em Portugal em particular, representam sinais claros da influência da *Public Choice*, e do *New Public Management* dentro da ciência da administração. Esta procura da eficiência, eficácia, economia, produtividade, satisfação, qualidade nas políticas públicas ao serviço do cidadão, não só reforça, como deverá fundamentar o paradigma do governo electrónico.

Por outro lado, o sector público pela sua natureza e sua dimensão representa necessariamente o maior produtor, “agregador”, distribuidor e gestor de informação. A inexistência ou existência de informação pública ineficiente é limitar as sociedades modernas e prejudicar as suas organizações. A utilização das novas tecnologias de informação e comunicação por parte do sector público na rentabilização da sua informação poderá servir de timoneiro na caminhada rumo à sociedade de informação, como cliente ou fornecedor vanguardista instigando seguidores e explorações inovadoras. Em Portugal uma estratégia sustentável, que aposte na ciência, inovação, gestão da informação e conhecimento, desenvolvimento tecnológico poderá permitir a um pequeno país de recursos científicos e tecnológicos exíguos remar em direcção à sociedade de informação e conhecimento. Há que integrar as dimensões analisadas e potenciar sinergias, recorrer à monitorização e ao *benchmarking* com indicadores adequados e actualizados, incentivar o acréscimo de investimento nestas áreas, nomeadamente por parte do sector privado, apostar no desenvolvimento científico e tecnológico, na educação e formação, difundir a utilização das tecnologias nas diferentes dimensões, do Estado às empresas. Neste caminho as evoluções sentidas nas

organizações e na sociedade em Portugal, deverão caminhar passo a passo no sentido de aumentar a eficácia na recolha, partilha e reutilização da informação, reduzindo a sistemática solicitação de dados junto dos cidadãos e organizações, reduzindo encargos administrativos directos e encargos indirectos para cidadãos, organizações e economia em geral. O tempo, qualidade, quantidade, acessibilidade e formato da informação são questões acutilantes em qualquer organização, e tornam-se prementes no sector público, não se esquecendo de balancear essa disponibilização com princípios, como a igualdade, concorrência “leal”, integridade, privacidade e segurança.

A globalização, a emergência da sociedade de informação e do conhecimento, a necessidade de uma gestão eficiente e eficaz da informação e do conhecimento, as alterações do paradigma “weberiano” do sector público, assim como a reforma em curso, representam dinâmicas de mudança nos processos políticos, administrativos e sociais que trilham o caminho, traduzem e favorecem uma estratégia de governo electrónico. Impulsionam determinadas possibilidades, diversas expectativas, até esperanças utópicas, mas não as deverão determinar.



### 3. O PARADIGMA DO GOVERNO ELECTRÓNICO

“Quando alguém descobre que está montado num cavalo morto, o melhor a fazer é  
desmontar.”

Velho princípio de sabedoria da tribo Dakota

Neste capítulo abordar-se-á de modo mais centralizado o “paradigma do governo electrónico”, analisando-se conceptualmente a expressão, conceitos “progenitores”, estádios inerentes, dimensões, relações estabelecidas, assim como efectuar-se-á uma abordagem sintética desta realidade na União Europeia.

#### 3.1. O Negócio Electrónico e o Comércio Electrónico

O mundo virtual “entrelaça a aldeia global” e gera mutações próprias do ciberespaço, que afectam a sociedade em geral, e os negócios em particular. No epicentro deste abalo encontra-se as forças motrizes desta era, as tecnologias de informação e comunicação, sobretudo a Internet e a *World Wide Web*.

Potencialmente, as redes globais de comunicação permitem negociar com um “vizinho” ou com um indivíduo do outro lado do mundo, possibilitam ainda que fornecedores e compradores de diferentes dimensões estabeleçam a sua presença e conduzam negócios no mundo inteiro. Segundo a Wikipedia (Wikipédia., 2005) o comércio electrónico é um espécime de comércio que tem como sustentáculo sistemas electrónicos, como uma rede de computadores, sendo o acto de vender ou comprar recorrendo à Internet um exemplo típico. Além da Internet o comércio electrónico abarca uma grande variedade de tecnologias, como por exemplo o correio electrónico, o fax, o EDI<sup>30</sup> ou pagamentos electrónicos. Os seus limites não são estabelecidos pela geografia, mas pela capacidade de cobertura das redes e da tecnologia. Este modelo transaccional para além de permitir a qualquer pessoa no mundo aceder a uma loja ou serviço electrónico e realizar aquisições longínquas confortavelmente a partir de casa, permite ainda que a informação esteja constantemente actualizada, que os bens e serviços estejam disponíveis 24 horas por dia durante todo o ano e que se verifiquem reduções

---

<sup>30</sup> *Electronic Data Interchange* - Transferência Electrónica de Dados.



significativas nos custos do processo. Segundo Whyte (Gordon Whyte, 2003) o comércio electrónico é um conceito que se aplica a qualquer tipo de negócio ou transacção comercial que envolva a transferência de informações através da Internet. Esta transacção, onde as partes envolvidas interagem electronicamente sem necessidade de recurso ao contacto físico pode assumir quatro tipos de relação, o negócio/negócio,<sup>31</sup> negócio/consumidor,<sup>32</sup> negócio/sector público<sup>33</sup> e consumidor/sector público.<sup>34</sup>

Enquanto que o comércio electrónico diz respeito a transacções comerciais conduzidas electronicamente, o negócio electrónico é uma expressão associada ao processo de negócio que uma organização conduz através de uma rede de computadores, geralmente um conjunto de procedimentos e sistemas que têm de ser implementados para que a utilização da Internet se torne uma competência intrínseca de todas as suas cadeias de valor. O comércio electrónico é assim uma qualquer transacção realizada entre uma dada organização de “tipo empresarial” e o seu “exterior”, através de uma rede de computadores, que envolve a transferência de propriedade ou direitos de uso ou serviços e que ocorre “dentro” dos processos de negócio electrónico. Apesar de muitas vezes estes conceitos serem utilizados com o mesmo significado, o último é mais abrangente e não envolve necessariamente uma transacção comercial.

Com base em valores grosseiros na medida em que não é considerado o comércio electrónico efectuado através do Multibanco, que assume uma forma particularmente avançada de comércio electrónico, com uma expressão média em Portugal superior à de outros países, tal como as transacções electrónicas efectuadas através da via verde (onde Portugal é o líder europeu com um número de utilizadores *per capita* 2,5 vezes maior do que o do 2º país - Itália) de acordo com dados do EUROSTAT (Eurostat, 2007) o comércio electrónico tem uma reduzida expressão em Portugal. Contudo, a desmaterialização das relações comerciais deverá ser facilitada a curto/médio prazo através de medidas como a indução da utilização de facturas electrónicas pelo estímulo gerado pela adopção da factura electrónica no sector público a partir de 2007,<sup>35</sup> assim como em 2005 as empresas que recorrem ao comércio electrónico cresceram 22 pontos percentuais em compras e 42 em vendas, o que faz prever um desempenho futuro mais positivo.

---

31 *business-business*

32 *business-consumer*

33 *business-administration* - Conceito a aprofundar neste capítulo, no ponto relativo às Relações Estabelecidas.

34 *consumer-administration* - Conceito a aprofundar neste capítulo, no ponto relativo às Relações Estabelecidas.

35 Na sequência da Resolução de Conselho de Ministros de Setembro de 2005.





### 3.1.1. Aspectos Específicos pela Adaptação ao Sector Público

Diferentes estudos do Garnter Group (Andrea Di Maio, 2005a) apontam como modelos antecessores e inspiradores do governo electrónico o comércio electrónico e negócio electrónico. Contudo, os aspectos específicos da realidade “sector público” estabelecem a necessidade de respostas diferenciadas. Para além da especificidade do sector público relativamente ao sector privado, em questões como a sua natureza, dimensão e complexidade é possível enunciar quatro aspectos base diferenciadores, a sua missão, o modelo “weberiano” de tipo burocrático, a realidade legal/normativa e o patrocínio político e de topo.

#### 3.1.1.1. A Missão

Diferentemente das organizações com fins lucrativos, cujo principal objectivo é gerar lucro, o sector público pretende sobretudo assegurar a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social.

#### 3.1.1.2. Modelo “Weberiano”, de Tipo Burocrático

A burocracia pode ser caracterizada como um sistema organizacional hierárquico com uma divisão clara em silos de funções e responsabilidades, baseada em regras e procedimentos, podendo-se assemelhar a máquinas engrenadas que se movem em ambientes previsíveis, contínuos e impessoais. Os organismos públicos são normalmente exemplares perfeitos deste modelo burocrático, inspirado por Max Weber, modelo que não é *per si* “negativo”, pois a utilização de normas, o estabelecimento de regras, a clarificação de papéis e de funções são características fundamentais em qualquer organização, especialmente nas de maior dimensão e mais dispersas. Contudo, este modelo é normalmente encarado em sentido pejorativo na medida em que levado ao extremo e pela sua inadaptação à realidade ambiental actual gera constrangimentos conhecidos por “disfunções burocráticas”(João Caupers, 2002) (Júlio Dá Mesquita Gonçalves, 1997) como o excesso de rotinas, a utilização extrema de papel, procedimentos desnecessários, impessoalidade no relacionamento, autoridade formalizada, divisão orgânica de funções, hierarquização, preferência pela forma escrita, produção e alimentação de procedimentos e requisitos redundantes, segundo Chiavenato (Idalberto Chiavenato, 1985) para Weber as consequências desejadas da

burocracia resumem-se à sua previsibilidade. As causas das “disfunções burocráticas” ou “buropatologias”(Júlio Dá Mesquita Gonçalves, 2000) resultam de aspectos como a sobrevalorização dos meios em detrimento dos fins, excesso de formalismo, resistência à mudança, impessoalidade, centralização da autoridade ou a desresponsabilização. Os novos modelos de funcionamento, caracterizados por uma maior fluidez dos processos, assentes nas novas tecnologias são incompatíveis com este paradigma organizacional.

#### 3.1.1.3. Aspectos Legais/Normativos

As actividades desempenhadas pelo sector público estão normalmente, sobretudo nas administrações de tipo “napoleónicas”, como é o caso da portuguesa, extensivamente regulamentadas. Esta apresenta-se como uma das principais características do já referido modelo “burocrático”, onde cada interacção iniciada com o sector público origina um desencadear de informações, procedimentos e acções. Esta regulação excessiva e extensiva deverá ser repensada perante um novo *target*.

Num sector até aqui muito centrado no papel e suas formalidades surge uma nova realidade associada por exemplo à necessidade de desmaterialização dos documentos, onde surgem condições mais favoráveis aos processos de gestão documental electrónica, ou *workflows*. Contudo, muitas vezes, à medida que as tecnologias de informação e comunicação apresentam soluções viáveis e robustas, a legalidade ainda vai apresentando lacunas ou desadaptações. Esta “evolução” da legalidade no acompanhamento dos restantes elementos é também sentida a nível das instâncias internacionais, nomeadamente a nível da União Europeia de modo a normalizar e compatibilizar diferentes procedimentos e leis, facilitando o processo em curso. A nova perspectiva impõe não só uma reengenharia nos processos, estruturas e pessoas, como também uma “reciclagem” e readaptação das regras que os suportam.

#### 3.1.1.4. Suporte Político e de Topo

Diferentemente das organizações do sector privado, sujeitas de modo limitado ao poder político como convém em regimes de tipo democrático, a reengenharia de estruturas, a adequação da base normativa, a reorganização e integração vertical e horizontal do sector público não acontece sem apoio político, ou sem apoio dos decisores de “topo”. Contrariamente ao fogoso início nos países da O.C.D.E., tem se vindo a sentir nalguns casos um menor apoio político ao nível dos projectos de governo electrónico.<sup>36</sup> O

---

<sup>36</sup> Conceito a desenvolver no ponto seguinte deste capítulo.



apaziguar desta euforia deve-se a um conjunto de factores que vão desde o desenvolvimento inicial de expectativas irrealistas, a dificuldade de avaliação dos resultados obtidos ou o desfasamento temporal entre os mandatos políticos de curto/médio prazo e o longo prazo de alguns destes projectos. Contudo, em qualquer sítio do mundo uma estratégia pública desta dimensão e com esta importância tem necessariamente que contar com o “patrocínio” e cooperação da classe política, dos técnicos são esperados projectos viáveis, empenho e demonstração de resultados ao nível os ganhos de eficiência, eficácia e economia.

## 3.2. Governo Electrónico

### 3.2.1. O Conceito de Governo Electrónico

A descrença no Estado *Welfare* tem fomentado a disseminação ou aprofundamento de “mecanismos” normalmente associados à lógica do sector privado, que se tornaram imperativos nos últimos tempos no meio público. Nesta senda o governo electrónico surgiu como mais um meio para realizar tarefas que há muito necessitavam de ser redefinidas. Nomeadamente o “emagrecimento” das estruturas e incentivo do “músculo”, transformando estruturas pesadas e burocráticas em organizações inovadoras, eliminando ou alterando processos desajustadas ou potenciando o “fazer mais e melhor” com uma menor afectação de recursos, essencialmente uma estratégia de modernização e reforma do Estado, que aponte para a obtenção de resultados e satisfação dos utilizadores. A questão que tem sido colocada não é tanto a de ter mais ou menos Estado, mas um Estado melhor, reformulado e adequado às exigências do mundo actual.

O Governo Electrónico pode ser caracterizado em sentido restrito como “the use of information and communications technologies to transform government by making it more accessible, effective and accountable”(DigitalGovernance.Org, 2003) ou “the use of technology to enhance the access to and delivery of government services to benefit citizens, business partners and employees”(Deloitte, 2003), ou como “o uso da informação digital para melhorar a performance, criar valor e permitir novas relações entre administrações, empresas e cidadãos” (Grady Means & David Schneider, 2000). Numa perspectiva mais ampla como “o processo de transformação nas estruturas e relações internas e externas dos vários níveis do Estado e da Administração Pública através da incorporação e potencialização das TIC” (André Alves & José Moreira, 2004), ou segundo a visão do *Gartner Group*, “the transformation of public sector internal and external relationships, through net-enabled operations and information and

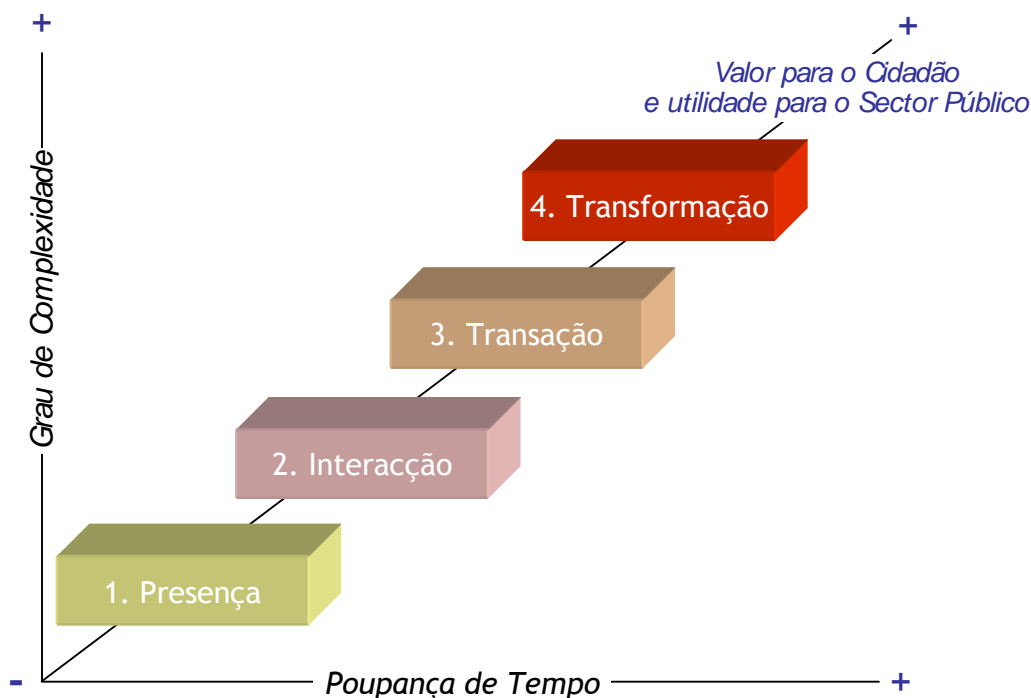
communications technology, to optimize government service delivery, constituency participation and internal government operations”(Andrea Di Maio & Jonh Kost, 2004) conceito mais abrangente, tal como o elaborado pelo IDA (IDA, 2006) onde não só se identifica a utilização das tecnologias da informação e comunicação no sector público, como se refere as mudanças a introduzir ao nível da organização e aptidões, com o objectivo de melhorar os serviços públicos, reforçar os processos democráticos e apoiar as políticas públicas. Assim, o governo electrónico baseado na incorporação e desenvolvimento tecnológico, tendo como suporte as comunicações com destaque para a Internet deve criar novas interacções, ou aumentar a qualidade das exigentes, do sector público com os cidadãos, as empresas, organizações, outros sectores públicos, e até dentro do próprio sector público com os seus colaboradores, alterando e racionalizando as estruturas organizacionais internas. Estas últimas visões incluem diferentes dimensões, que vão desde a transformação das relações internas e dos processos organizacionais, até ao desempenho externo do sector público, através da utilização da Internet e das tecnologias de informação e comunicação, na optimização da prestação de serviços públicos e participação democrática, de modo sintético o governo electrónico pode ser entendido “como o negócio electrónico do Estado”. Sendo que “a utilização de meios electrónicos de comunicação dentro do Estado e entre o Estado e os seus “clientes” e “fornecedores” induz profundas alterações ao modelo de negócio do próprio Estado, tal como aconteceu nas empresas com o negócio electrónico”(João Gonçalo de Paiva Dias, 2006). Na presente dissertação este conceito é encarado numa lógica holística que inclui, quer a vertente da utilização das tecnologias de informação e comunicação, em especial a *Internet* na interacção com os “accionistas”, “clientes” e “fornecedores” do Estado na lógica do comércio electrónico, quer para denominar a reengenharia de processos potenciada pela tecnologia na lógica do “negócio electrónico”, não se limitando à disponibilização de informação e de serviços na Internet, mas também enquanto actividade interdisciplinar que procura reformar e modernizar o sector público.

### 3.2.2. Estádios que o Constituem

O governo electrónico não é um processo imediatista constituído por uma única fase, segundo o modelo do *Gartner Group* (Christopher Baum & Andrea di Maio, 2000) é uma caminhada de quatro fases. No gráfico seguinte estas fases são designadas por presença, interacção, transacção e transformação. Estes quatro estádios estão relacionados numa escala crescente relativamente a três eixos, complexidade, tempo e valor para o destinatário (cidadão ou organização).



Figura 3 - Estádios do Governo Electrónico



Este modelo *à la Gartner* pode ser entendido como uma ferramenta que permite posicionar iniciativas de Governo Electrónico, compreendendo qual o seu nível de progresso, quais os hiatos de investimento, em que áreas se devem direccionar os esforços, “prioritorizando” acções de acordo com os objectivos governamentais do país. O posicionamento das iniciativas num determinado estágio, permite abordar as diferentes modalidades que um determinado serviço público *on-line* pode assumir, por exemplo, um mesmo pedido de serviço público pode apenas disponibilizar informação e a sua prestação ser necessariamente presencial, ou pode ser originado pela Internet e prestado por outra via, ou até pode ser originado e recebido pela Internet, esse serviço pode ainda ser prestado apenas por uma organização ou por várias, com ou sem a intervenção directa dos seus funcionários. O nível de sofisticação depende necessariamente da sua especificidade e do estágio de “maturidade” em que encontra.

Na primeira fase (presença) o principal objectivo é o de disponibilizar informação relativamente à missão, endereço, horários de funcionamento da organização e alguns documentos oficiais. Este nível é ainda comum em Portugal, nomeadamente ao nível de muitas autarquias locais que utilizam o seu *site* para disponibilizar essencialmente informação sobre o que é, o que faz o organismo, ou o organograma. Muita dessa informação é de pouco interesse para o cidadão, e é normalmente alvo de actualizações pouco frequentes.

A segunda etapa (interacção) caracteriza-se pela existência de *web sites* que possibilitam pesquisas básicas, formulários públicos para *download*, reencaminhamento

para outros sites através de *links* ou disponibilização endereços de *e-mail* de instituições e colaboradores.

Ao nível da transacção, terceiro patamar, é possível através de *websites* efectuar actividades completas *on-line*, é característico a existência de aplicações que permitam aos utilizadores aplicar o conceito de *self-service* e realizar pagamentos de serviços, podendo o utilizador debitar o pagamento directamente de uma determinada conta bancária *on-line*. É exemplo em Portugal, o pagamento de impostos no *site* das finanças (declarações electrónicas). Relativamente ao anterior, onde existia um preenchimento num determinado meio e envio por outro, este permite ao utilizador inserir os seus dados directamente numa determinada base de dados, o que implica maiores exigências do ponto de vista da segurança e fiabilidade dos sistemas.

A fase da transformação, a última e a mais “desejada”, mas nem sempre aplicável a todos os serviços, e quando praticável só possível em estratégias de médio/longo prazo, tem necessariamente que estar sustentada numa robusta gestão da relação com o “cliente/utilizador” e numa rigorosa coordenação interna dos processos entre os diferentes “sectores públicos”. Neste nível de sofisticação é possível que o “cliente” complete todo o processo relativo a um determinado serviço no mesmo *site*, sendo que as alterações introduzidas numa determinada base dados, ou os pagamentos efectuados pelos “clientes” são comunicados e integrados automaticamente noutros departamentos, organismos ou Ministérios que devam ter conhecimento dessa informação ou transacção evitando-se erros, duplicações e redundâncias dispendiosas e negativas para a imagem do sector público. Nesta fase são ainda esperados, impactos ao nível da acessibilidade, fiabilidade e actualidade de informações e serviços, pela existência de redes e plataformas comuns ou que “comuniquem” numa lógica de serviços integrados, designando-se usualmente este tipo de serviço de “balcão único”, onde se garante um ponto único de contacto com o sector público, independentemente da diversidade e heterogeneidade das estruturas orgânicas responsáveis pela sua prestação.

Layne e Lee (Karen Layne & Jungwoo Lee, 2001) dentro da “lógica *Gartner Group*” identificam quatro estádios de desenvolvimento, designando e caracterizando-os:

**1º Catalogação** - Patamar onde a introdução das novas “tecnologias” não conduz a mutações relevantes para a organização, nesta etapa as organizações apenas publicam e gerem informação na Internet. Considera-se de modo geral que neste estádio não se economiza tempo, dinheiro nem papel. A *web* nesta fase é utilizada essencialmente como um canal de informação para os utilizadores;

**2º Transacção** - Este estádio adita relativamente ao anterior a possibilidade de trocar de informação de modo bidireccional entre o sector público e os seus “clientes”, estas



transacções são em tudo semelhantes as efectuadas presencialmente, onde o utilizador fornece informações que lhe permitem obter determinado serviço ou benefício. Os cidadãos e as empresas utilizam os *websites* em alternativa ou complemento a outros canais como sejam o fax, ou o telefone;

**3º Integração Vertical** - Este nível acrescenta aos seus antecessores para além da maior automatização dos serviços, a reorganização e reestruturação dos serviços e processos subjacentes à prestação de *front-office*. É possível, por exemplo, o preenchimento e submissão de um formulário ou o pagamento de um imposto e a

**4º Integração Horizontal** - Último estágio, que contrariamente ao que acontece nos três primeiros, integra diferentes funções e serviços. O grande objectivo desta fase é integrar horizontalmente Ministérios, organismos, departamentos, sectores, reorganizando o *back-office*, "automatizando", partilhando recursos localizados em diferentes espaços, de modo transversal. Esta fase caracteriza-se pela prestação de serviços *non-stop*, 24 horas por dia, sete dias por semana.

Florencia Ferrer e Paula Santos (Florençia Ferrer & Paula Santos, 2004) consideram que perante a crescente complexidade "da prestação *on-line*", existem cinco tipologias de classificação de Governo Electrónico e não quatro, são elas:

A Institucional - nível onde são disponibilizados informações e serviços para o exterior do sector público através da utilização das tecnologias de informação e comunicação. Nesta fase difunde-se essencialmente, notícias, publicações, documentos e formulários para *download* e possibilidade de reencaminhamento por *links*;

A Transaccional - neste estágio são disponibilizados serviços que tem subjacentes uma transacção processual ou financeira, como seja o "Portal de Compras" baseado em leilões para aquisição de determinados bens ou serviços e o seu pagamento por meio electrónico;

A Colaborativa - neste estágio são disponibilizados quase todo o tipo de serviços da responsabilidade do sector público, através de mecanismos/ferramentas de procura que organizam e direccionam as questões para secções específicas, classificadas por exemplo eventos do ciclo de vida de um cidadão, como o nascimento ou o casamento, independentemente da estrutura orgânica responsável pela sua prestação. São bons exemplos desta fase, os portais como o "Portal do Cidadão"<sup>37</sup> português, o belga<sup>38</sup> ou o australiano.<sup>39</sup> Nalguns destes

---

37 Cujo endereço é <http://www.portaldocidadao.pt>.

38 Cujo endereço é <http://www.belgium.be>.



portais é mesmo possível integrar serviços por intermédio da *intranet* do sector público, facultando acessos comuns a diferentes funcionários de diferentes organismos ou até de diferentes Ministérios ou regiões;

A de Integração em todos os Níveis - Nesta fase a aposta faz-se sobretudo ao nível das infra-estruturas de redes e serviços, assim como são desenvolvidos padrões *standards* e normas de interoperabilidade e de integração. Este patamar possibilita que dados oriundos de diversas bases de dados sejam partilhados por sistemas estruturadores de interoperabilidade. Este nível de sofisticação já acontece por exemplo nalguns países considerados mais “desenvolvidos” ao nível do Governo Electrónico, como é exemplo o Reino Unido e Singapura e

A de Personalização Total - Este último estágio tem como mais-valia a possibilidade do cidadão interagir com o sector público de forma personalizada. Esta fase só é possível através da plena concretização das premissas anteriores e de outras como a atribuição de um endereço electrónico a cada cidadão, ou a existência de um “directório” nacional que congregue as informações pertinentes de cada cidadão. Esta personalização já se expressa por exemplo, nalguns *sites* públicos americanos<sup>40</sup> que permitem ao cidadão ter acesso apenas às informações e serviços pertinentes para si, como por exemplo a recepção de avisos para a renovação da carta de condução.

Em qualquer umas das visões expostas e dependendo do tipo de serviço poder-se-á atribuir diferentes níveis de “maturidade” às informações e serviços públicos electrónicos, os principais critérios que permitem fazer este enquadramento são o seu nível de interactividade, a complexidade e autonomia dos sistemas, o tempo e valor para o destinatário e o nível de integração da informação e das estruturas organizacionais. De modo genérico, nos níveis mais básicos das classificações transpõem-se para os *sites* os conteúdos, informações e serviços já exploradas nos canais convencionais, sem serem consideradas todas as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação, estes patamares não implicam quaisquer alterações na organização nem nos serviços disponibilizados. A prestação *on-line* encontra-se ao nível mais rudimentar sem grande impacto nas estruturas de *back-office*.

Nos níveis intermédios oferecem-se serviços mais vocacionados ao ambiente digital, mantendo as características básicas dos já disponibilizados nas vias convencionais, a este nível exige-se uma maior interacção do utilizador com o *site* e estimula-se a “adesão” ao digital para efectuar pesquisas específicas, o que leva ao repensar dos

---

39Cujo endereço é <http://www.australia.gov.au>.

40 Como por exemplo o site <http://www.califórnia.gov.com/>.





processos internos. Nos níveis “mais avançados” são oferecidos serviços electrónicos inovadores estruturados de modo diferente que estimulam a reorganização dos processos às especificidades da *web*, algumas áreas são alvo de estratégias de reengenharia na gestão da informação. Nestes estádios finais são exigidas mudanças estruturais no sector público tradicional, impondo-se movimentos de integração, relação de processos ou gestão de estruturas transversais. É sobretudo nos últimos patamares que surgem as oportunidades para a troca de informação em tempo real e acesso contínuo.

Na caminhada pelas etapas do governo electrónico genericamente mais coincidentes nas duas primeiras abordagens, o nível máximo de sofisticação é a quarta fase, contudo hoje é possível ambicionar ir além da prestação *non-stop* e de integração total do *back-office*. Entende-se que quando é alcançado o quarto estádio e já existe “relacionamento” entre as partes e a recolha de informações dos utilizadores é significativa poderá o sector público começar a conhecer as suas necessidades, expectativas e interesses, dimensionando os seus serviços e melhorando as suas respostas, dando-se nesse momento um salto qualitativo para um quinto estádio onde predomina a pró actividade e personalização da relação com o “cliente”.

### 3.2.3. As Três Dimensões

O governo electrónico em sentido amplo pode incluir três dimensões, que de modo indirecto já foram referenciadas aquando da definição do conceito de “governo electrónico”, a administração pública electrónica (governança electrónica), a “relação electrónica” do sector público com o exterior (governo electrónico em sentido restrito) e a democracia electrónica. Desta taxionomia destaca-se o facto das duas primeiras dimensões referirem-se ao sector público enquanto “máquina prestadora de serviços públicos”, braço administrativo/operacional do Governo, enquanto a terceira dimensão situa-se ao nível da gestão política da “coisa pública”. É assim possível estruturar e convergir as iniciativas de governo electrónico em três grandes áreas de actuação.

#### 3.2.3.1. “Governança” Electrónica

Segundo a UNESCO a governança electrónica “is the public sector’s use of information and communication technologies with the aim of improving information and service delivery”(UNESCO) ou “as a result, e-government refers to an IT-led reconfiguration of public sector governance - and how knowledge, power and purpose are redistributed in

*light of new technological realities*”(Gilles Paquet, Barbara Allen, Jeffrey Roy, & Luc Juillet, 2000). A “governança” electrónica pode ser entendida como uma actividade interdisciplinar que procura reformar e modernizar o sector público, serviços e processos com o objectivo de aumentar a qualidade e eficiência da “máquina pública”, transformar as relações internas e obter novas aptidões organizacionais e pessoais. Esta indução de profundas alterações ao modelo de negócio do próprio Estado, através da reengenharia de processos na lógica do “negócio electrónico” é possível pelo recurso à utilização de metodologias, sistemas e tecnologias de informação e comunicação, enquanto estímulos e reacção à modernização dos processos. Pode ser designado de modo simplista, como o desempenho de actividades do sector público com recursos alargado às tecnologias de informação e comunicação, esta dimensão permite aperfeiçoar a abordagem pública, tendo em conta o “cidadão/cliente” pela inclusão do processamento de dados e tecnologias de informação e comunicação no interior no sector público de modo a adequar as estruturas a uma nova lógica de gestão pública.

#### 3.2.3.2. Governo Electrónico

Segundo a Deloitte o governo electrónico em sentido restrito, pode ser designado como “the use of technology to enhance the access to and delivery of government services to benefit citizens, business partners and employees”(Deloitte, 2003), ou segundo Paquet os “processes of coordination made possible or even necessary by the advent of technology - and the spreading of online activities in particular”(Gilles Paquet et al., 2000). Esta dimensão expressa a visão mais generalizada e mais visível das três dimensões do conceito de governo electrónico, a vertente relacional do sector público com o “exterior”, a vertente da utilização das tecnologias de informação e comunicação, em especial da Internet na interacção com os “accionistas”, “clientes” e “fornecedores” do Estado na lógica do “comércio electrónico”. Esta dimensão revela-se sobretudo no acesso dos cidadãos, ou suas organizações pelo acesso via electrónica, a informações e serviços públicos. Qualquer organização, privada ou pública prima por um bom atendimento aos seus “clientes”, neste modelo de prestação o “cliente”, com recurso as novas tecnologias de informação e comunicação, sem se deslocar presencialmente, pode obter um determinado serviço público ou informação que leve à satisfação de uma determinada necessidade.

#### 3.2.3.3. Democracia Electrónica

A aproximação entre as instituições do sistema político e os cidadãos, compreende sobretudo os recursos para actuação social e controle do Governo, segundo Hacker a



democracia electrónica pode ser entendida como “the use of information and communication technology (ICT) and computer-mediated communication (CMC) in all kinds of media (e.g. the Internet, interactive broadcasting and digital telephony) for purpose of enhancing political democracy or the participation of citizens in democratic communication ... as a collection of attempts to practise democracy without the limits of time, space and other physical conditions, using ICT or CMC instead...”(Kenneth Hacker & Jan Van Dijk, 2001) esta dimensão compreende a utilização das tecnologias de informação e comunicação por parte dos cidadãos, enquanto sujeitos activos nas decisões políticas, incluído neste âmbito o acesso a informações genéricas, de conhecimento e *accountability* das actividades governamentais e o conjunto de meios que podem aumentar as práticas democráticas e ampliar a esfera pública, por exemplo através da publicitação na *web* dos programas de Governo ou do Diário da República. Neste domínio são criadas as condições para os cidadãos poderem acompanhar, participar e controlar, pelo recurso às tecnologias de informação e comunicação, determinadas acções do Governo de modo mais próximo e directo. Contudo, da simples publicitação de informação à participação efectiva dos cidadãos verifica-se uma diferença abismal. Acções mais complexas de participação democrática directa só são possíveis nos estádios mais avançados do governo electrónico, exemplo disso é o voto electrónico, via Internet, não apenas para escolher os governantes, mas para “opinar” em tempo real em determinados projectos e propostas. No vigente sistema de democracia representativa, as tecnologias de informação e comunicação potenciam o regresso à “democracia directa”, onde a população pode participar activamente na governação, por exemplo podendo os cidadãos tomar partido à quando da afectação de recursos no orçamento de Estado, votar em determinadas questões ou dar voz a minorias não representadas na Assembleia da República. Esta prestação “electrónica” pública de informações e serviços públicos não se imiscui naturalmente, da natureza “político-partidária” do Governo vigente que influencia de modo mais ou menos consciente a selecção e oferta das informações e serviços a disponibilizar. Por outro lado, a própria universalização do acesso ou não às tecnologias de informação e comunicação, assim como o nível de literacia digital podem funcionar como agentes promotores de inclusão ou exclusão do cidadão na própria democracia. Segundo Gustavo Cardoso, os entraves a uma verdadeira democracia electrónica em Portugal são fundamentalmente três: “um sistema dos media onde predomina a televisão; um sistema político parlamentar que não promove o contacto directo com eleitores; e, por último, cidadãos não motivados para a participação política, que tendem, também, a não encorajar uma maior apropriação política da Internet no quadro parlamentar” (Gustavo Cardoso, Carlos Cunha, & Susana Nascimento, 2003).

A taxionomia exposta baseia-se sobretudo nos objectivos inerentes a cada tipo de projecto, o que poderá facilitar o planeamento e gestão das diferentes actividades e *outputs*. A estruturação por estes três grupos de projectos de governo electrónico, podem ser designados de modo mais simplista, pelos que se destinam à melhoria da eficiência da máquina pública, os de prestação de informações e serviços destinados aos cidadãos e suas organizações e aqueles que permitem a participação e controle da actividade política. Contudo, a maioria das iniciativas não tem presente um objectivo exclusivo, os âmbitos são complexos e não permitem uma delimitação estanque, nem muitas vezes temporal, de onde acaba uma dimensão e começa outra. Por exemplo, o desenvolvimento da “governança” electrónica é fundamental para ao desenvolvimento do governo electrónico em sentido restrito ou para o desenvolvimento da democracia electrónica. O sucesso por exemplo, em Portugal das iniciativas “Portal do Cidadão”, ou “Voto Electrónico”, depende necessariamente das reformulações administrativas “procedimentais” e de *back-office*. Assim como, a disponibilização de serviços via *web*, impulsionam normalmente a reengenharia dos processos organizacionais.

#### 3.2.4. Relações Estabelecidas

Para além da taxionomia anterior, baseada nos objectivos de cada tipo de projecto, também é possível analisar este conceito pelas relações e impactos que gera nos diferentes agentes da vida social e económica de um país, determinando um complexo “ecossistema”. A grande maioria dos acontecimentos e actos formais da vida dos cidadãos e suas organizações, começa, passa, ou termina no sector público, esperando-se que este interaja de modo transparente, económico, célere, amigável, eficiente e eficaz, com os seus principais “clientes”/destinatários: os cidadãos; as empresas; funcionários públicos e o próprio sector público. Assim, os principais tipos de relações estabelecidas pelo governo electrónico são:

Sector Público com o Cidadão - G2C (*Government to Citizen*);

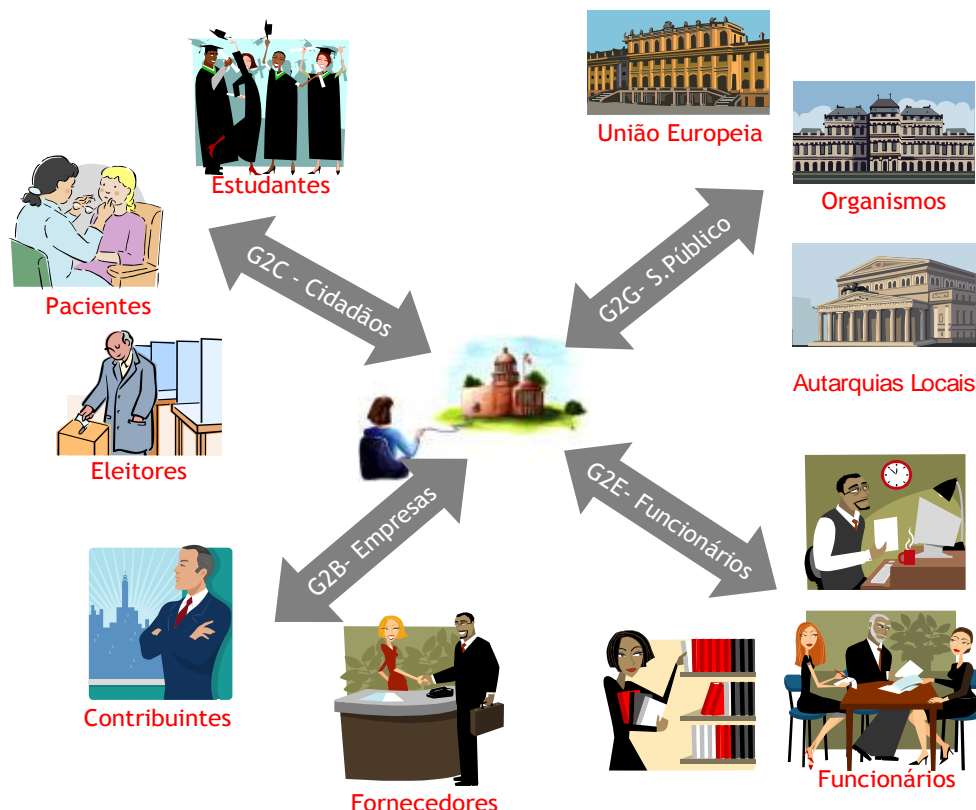
Sector Público com Empresas - G2B (*Government to Business*);

Sector Público com Funcionário Público - G2E (*Government to Employee*) e

Sector Público com Sector Público - G2G (*Government to Government*).



Figura 4 - “Ecosistema” Governo Electrónico



#### 3.2.4.1. Sector Público com o Cidadão

O *Government-to-Citizen* (abreviadamente G2C) é a interacção electrónica realizada entre o sector público, nas suas diferentes expressões, e os cidadãos. Neste relacionamento o cidadão interage com o sector público, recorrendo às tecnologias de informação e comunicação com o intuito de obter uma determinada informação ou serviço. O relacionamento *Government to Citizen*, inclui por exemplo a publicitação de informação para o exterior do sector público ou a prestação de serviços *on-line* ao cidadão, tais como: requisição de certificados de nascimento; casamento; o preenchimento de declarações fiscais ou a assistência em serviços, tão basilares como, a educação, saúde, ou bibliotecas. Exemplos em Portugal deste tipo de prestação de serviços são o portal do cidadão<sup>41</sup> na sua secção destinada aos eventos relativos ao cidadão, ou as declarações electrónicas<sup>42</sup>, nomeadamente para entrega declaração do IRS<sup>43</sup>.

41Cujo endereço é <http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt/>.

42 Cujo endereço é <http://www.e-financas.gov.pt/>.

43 Imposto sobre o Rendimento Singular.

#### 3.2.4.2. Sector Público com a Empresa

O relacionamento, *Government to Business* (abreviadamente *G2B*) é a interacção electrónica realizada entre o sector público, nas suas diferentes expressões e o sector privado. Neste relacionamento procura-se que a comunidade empresarial interaja com o sector público de modo eficiente, célere e eficaz para obtenção de uma dada informação ou serviço do seu espectro de actuação, com recurso as tecnologias de informação e comunicação. Este âmbito engloba a disponibilização de informação empresarial comum, âmbito empresarial ou enquanto entidades patronais, como a publicitação de políticas, regras, legislação, apoios ou incentivos fiscais. Os serviços oferecidos incluem o *download* de impressos, renovação de licenças, registo de patentes, pagamentos de impostos, criação de novas empresas, negócios ou empregos. Num estágio mais avançado de sofisticação *on-line*, os serviços *G2B* incluem o *e-procurement*<sup>44</sup>, enquanto portal *on-line* para a aquisição de bens e serviços, pelo sector público aos fornecedores, gerando poupanças (redução dos custos com intermediários e a compra em grande quantidades permite economias de escala), tipicamente estes *sites* permitem o estabelecimento de preços através de “leilão”, tornando os procedimentos de contratação pública mais céleres, transparentes e permitem que pequenas, médias e grandes empresas possam concorrer de modo igualitário.

#### 3.2.4.3. Sector Público com o Funcionário

A tipologia *Government to Employee* (abreviadamente *G2E*) é uma interacção electrónica realizada entre o sector público, nas suas diferentes expressões e os seus funcionários, com recurso às tecnologias de informação e comunicação. Neste grupo englobam-se alguns dos serviços presentes no *G2C*, contudo, acrescentam-se serviços específicos que cobrem apenas funcionários/colaboradores públicos, nomeadamente serviços relativos à provisão da formação e desenvolvimento de recursos humanos, diminuindo a burocracia dos procedimentos e funções profissionais quotidianas. Em Portugal é exemplo deste tipo de serviços a BDAP<sup>45</sup> ainda em fase de aperfeiçoamento

---

44 O *e-procurement* designa o conjunto de soluções que permitem compras entre organizações, com base nas funcionalidades da Internet, suportadas por mecanismos de *self-service* e de *workflow*, associadas a ferramentas de controlo da actividade e de suporte à decisão, permitem controlar *stocks*, reduzir custos indirectos e melhorar os ciclos de produção. Das funcionalidades possíveis, estes sistemas permitem entre outras, aceder a catálogos de produtos, pesquisar bens e serviços e efectuar consultas operacionais. A actual Central de Compras do Estado (CEE) é um exemplo ainda embrionário desta realidade em Portugal.

45 A Base de Dados da Administração Pública, cujo endereço é <http://www.bdap.gov.pt>.





pelo IIMF<sup>46</sup>, em parceria com a DGAEP<sup>47</sup> que pretende “conter” toda a informação relativa ao funcionário público português, ou a BEP<sup>48</sup> na sua secção relativa à mobilidade do funcionário público.

#### 3.2.4.4. Sector Público com o Sector Público

O último modo de relacionamento considerado, o *Government to Government* (abreviadamente G2G) é uma interacção electrónica entre o sector público nas suas diferentes expressões, com recurso às tecnologias de informação e comunicação. O grande objectivo inerente nesta tipologia de relacionamento, é o de desenvolver parcerias entre as “diferentes e heterogéneas administrações públicas”, nomeadamente a diferentes níveis territoriais, local, distrital, regional, nacional ou até supra nacional (no caso português nas suas relações com as instituições do bloco geopolítico em que está inserido). Os serviços G2G são transacções que podem ocorrer ainda entre o sector público e o poder político, nomeadamente com o Governo. Este tipo de relacionamento incorpora objectivos fundamentais de uma estratégia de governo electrónico, como facilitar a colaboração e o trabalho conjunto, assegurar que os diferentes serviços e suas estruturas obtenham prestações mais eficientes, partilhar informação, evitar redundâncias e contradições, reduzindo custos. Diversos sistemas de informação públicos podem em última instância ser incorporados neste grupo, contudo referencia-se a título de exemplo o SGP<sup>49</sup> que permite a troca de documentos electrónicos entre os níveis de decisão dos diferentes organismos do MFAP<sup>50</sup> e os gabinetes ministeriais.

Com uma estratégia de governo electrónico pretende-se alcançar um conjunto de benefícios como sejam, o aumento da eficácia e eficiência ou agilização da prestação de bens e serviços para os cidadãos, empresas, funcionários, agências, institutos, entre outros *stakeholders*<sup>51</sup>. *Stakeholders*, que apesar de almejarem satisfazer diferentes necessidades, são todos destinatários da acção do sector público. Nos dois primeiros casos, os cidadãos e empresas, considerados “clientes externos” aspiram que o governo electrónico signifique nomeadamente, a simplificação dos procedimentos, como por

---

46 Instituto de Informática do Ministério das Finanças.

47 Direcção Geral da Administração e Emprego Público.

48 A Bolsa de Emprego Público, cujo endereço é <http://www.bep.gov.pt>.

49 Sistema de Gestão Processual.

50 Ministério das Finanças e da Administração Pública.

51 Conceito a aprofundar no ponto três do IV Capítulo.

exemplo no pagamento de um determinado imposto. Enquanto que, para os funcionários, organismos, institutos e agências, enquanto “clientes internos” poderá significar melhorias na coordenação e colaboração inter-organizacional, premissas informacionais mais rigorosas ou decisões mais apropriadas e atempadas.

### 3.3. Governo Electrónico na União Europeia

“Um dia na NASA alguém perguntou a um operário que estava apertar os parafusos de um módulo de uma nave espacial o que é que ele estava a fazer.  
A resposta do operário não se fez esperar: “Estou a mandar homens para a lua”.

A União Europeia na visão dos seus fundadores pretendia ser uma família de países democráticos, que sintonizariam esforços para alcançar a paz e a prosperidade. Hoje a União Europeia assume-se como um bloco político, económico e geográfico de natureza híbrida, distinta de qualquer outra organização internacional no panorama mundial. Este modelo não se enquadra numa simples estrutura de cooperação internacional, como a ONU ou a NATO, nem pode ser considerada uma confederação de Estados como os EUA ou a Suíça, ela é vista sobretudo como uma coligação de vários países (os Estados Membros) que se juntaram livremente para alcançar propósitos comuns. Estados Membros que mantêm a sua identidade e a sua independência, mesmo quando delegam parte dos seus poderes para as instituições europeias. Esta coligação pretende criar sinergias políticas, económicas, financeiras e sociais e alcançar objectivos que dificilmente seriam obtidos pelos Estados Membros *per si*.

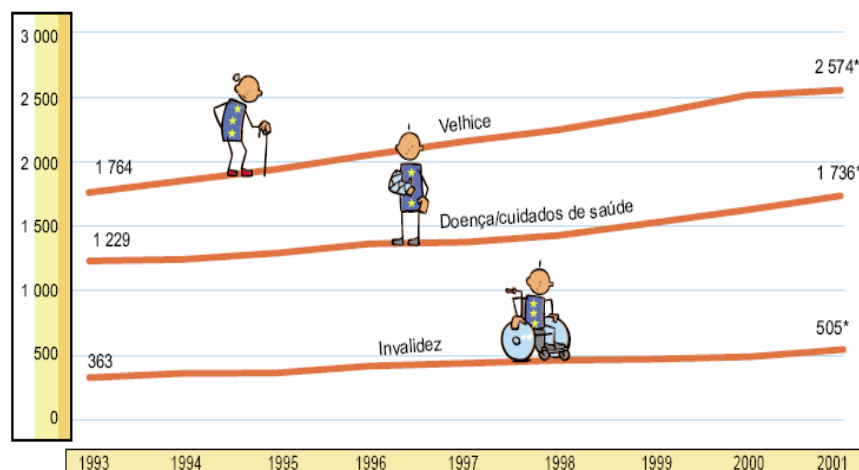
É possível analisar e compreender com alguma profundidade a realidade europeia, nomeadamente através de uma ampla e diversificada “oferta” de informações estatísticas e indicadores disponibilizados por diferentes estruturas que acompanham as políticas e estratégias da União Europeia. Contudo, neste âmbito pretende-se apenas contextualizar de modo genérico o meio ambiente envolvente do governo electrónico, não esquecendo o papel central do “homem” em qualquer mudança estrutural.

A Europa é um continente envelhecido, cujas taxas de natalidade têm vindo a decrescer, acompanhadas do aumento da esperança média de vida, que por exemplo em 1960 era de 67 anos para os homens e 73 para as mulheres, média que 2000 subiu cerca de 8 anos (U.E., 2004a, 2004d). À inversão da pirâmide demográfica tem-se aliado o não crescimento natural da população. Perante estas tendências e de modo mais ou menos acentuado, surge também o aumento do encargo dos orçamentos públicos com a protecção social.





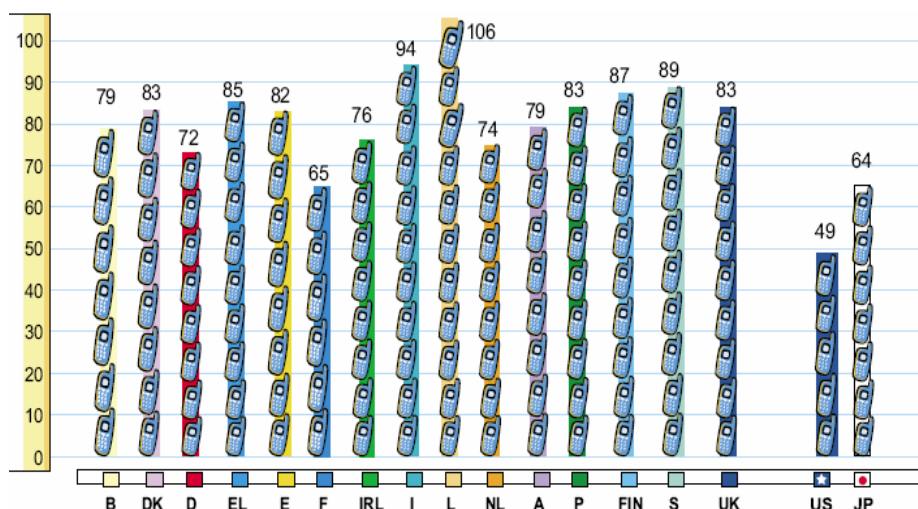
Figura 5 - Despesa por Benefícios Sociais na “Europa dos 15” - 1993/2001



Fonte: Factos e Números Essenciais sobre a União Europeia (U.E., 2004a)

Analisando a vertente dos hábitos sociais, e relação dos europeus com as tecnologias de informação e conhecimento destaca-se o aumento exponencial na utilização de telemóvel na União Europeia. Na década de 90, apenas uma pessoa em cada 100 utilizava este meio de comunicação, em 2003 este valor passou para uma média de 80%. A média verificada na Europa no ano em referência é superior à do EUA e do Japão, com 49 e 64 assinantes respectivamente, por cada 100 indivíduos. O número de assinantes por cada 100 pessoas em 2002 oscilou no universo dos 15 países em estudo, entre um máximo de 106 no Luxemburgo e um mínimo de 65 em França (U.E., 2004b). Neste domínio não é possível associar a utilização de telemóveis aos índices de desenvolvimento dos países, quer na União Europeia, quer comparativamente aos “gigantes económicos” EUA e Japão.

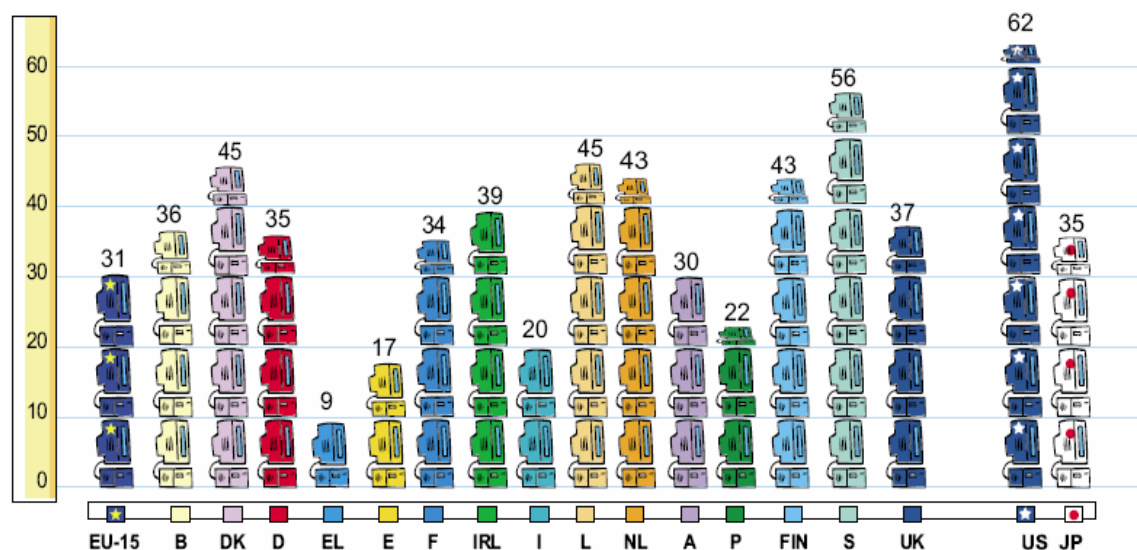
Figura 6 - Número de Assinantes de Telemóvel por cada 100 Pessoas, na “Europa dos 15” - 2002



Fonte: Factos e Números Essenciais sobre a União Europeia (U.E., 2004b)

Relativamente à utilização de computador pessoal, e apesar do aumento significativo dos últimos anos e das inúmeras acções “patrocinadas” pela União no sentido de incentivar a posse e uso de computador e Internet, ainda não foram alcançados os desejados valores. A União Europeia em 2001 apresentava uma média muito inferior à verificada nos EUA, onde 62 pessoas por cada 100 utilizam computador pessoal, sendo que os valores verificados na União Europeia oscilam entre os 9 da Grécia, os 20 da Itália, ou os 22 de Portugal até os 56 da Suécia, país que mais se aproxima do valor médio americano. Os dados tornam-se ainda mais negativos se no mesmo ano, forem considerados os ainda “Estados candidatos a Membros”, que detinham valores significativamente mais baixos, apresentando a Roménia a média mais baixa com 4 computadores, sendo que a média mais alta era a verificada na Eslovénia com 28 computadores pessoais em cada 100 pessoas, mesmo assim inferior à média “dos 15” (31 computadores pessoais por cada 100 pessoas). Tendo só em conta o universo “dos 15” a média verificada era inferior aos seus “rivals económicos”, ao Japão com 35, e bastante mais inferior a dos EUA que apresentaram uma média de 62 computadores pessoais em cada 100 habitantes americanos (U.E., 2004c) . Neste âmbito é já possível estabelecer uma associação ténue de “causa-efeito” relativamente a utilização de computadores pessoais e os índices de desenvolvimento dos países quer na União Europeia, dos 15 ou dos 25, quer comparativamente aos EUA e ao Japão.

Figura 7 - Número de Computadores Pessoais por cada 100 Pessoas, na “Europa dos 15” - 2001



Fonte: Factos e Números Essenciais sobre a União Europeia (U.E., 2004c)

As tecnologias de informação e comunicação, como os telemóveis, computadores, ou Internet, são exemplos que fazem da União Europeia um local mais ou menos “próximo”, relativamente preparado para o desenvolvimento de mercados mais amplos.



Perante estes dados, estima-se por exemplo que existirá na União Europeia um acentuado défice de competências, pois a grande maioria das inovações tecnológicas existentes são substituídas em média 10 anos depois, e a grande maioria dos europeus adquiriu a sua formação inicial anteriormente a essa data. Estes dados discordantes deverão encontrar solução numa aposta mais determinada por exemplo na educação e formação ao longo da vida, alterando comportamentos e hábitos culturais até há pouco tempo dominantes.

### 3.3.1. Macro Modelo, Políticas, Estratégias e Entidades

Perante estes e outros riscos e oportunidades, como a globalização ou a constante alteração dos modelos e estruturas, a União Europeia colidiu na necessidade de actualizar as suas estratégias de modo a enfrentar os desafios, valores e princípios associados a estas mudanças. A União Europeia entendeu que a Sociedade de Informação e do Conhecimento seria uma base sólida para alimentar o modelo europeu. O caminho a trilhar enunciado pelo Conselho Europeu em 2000 (U.E., 2000) foi o de transformar a União Europeia na região mais competitiva e dinâmica do mundo até 2010. Atingir essa meta suponha:

- Fazer da Europa um espaço de conhecimento que investe nas pessoas;
- Garantir um crescimento económico sustentável;
- Mais e melhores empregos com maior coesão social;
- Fomentar a competitividade e a inovação no âmbito do mercado interno e
- Modernizar o modelo social e combater a exclusão social.

A Sociedade do Conhecimento seria nesta senda o “grande desafio”, tinha como principais objectivos:

- Trazer todos os cidadãos para a era digital e *on-line*;
- Desenvolver uma cultura digital europeia;
- Aliciar o meio empresarial para o investimento e para novas ideias;
- Garantir a inclusão social e
- Fomentar a confiança dos consumidores.

Desse Conselho resultou o Plano de Acção para a “e-Europa” e o “acordar” para a necessidade de uma estratégia colossal, apesar de algumas apreciações, como as de Maria João Rodrigues (Maria João Rodrigues, 2002) que defende que “Estratégia de Lisboa” deveria ter sido implementada faseadamente, onde na 1ª fase deveriam ter sido

abordadas as questões relativas a acção política, desenvolvimento de estruturas e estratégias de implementação, sendo que a segunda fase deveria ter sido centrada na implementação nacional.

Enquadrado nesta dinâmica mais geral da sociedade da informação e do conhecimento, o Conselho reconheceu o papel central do governo electrónico, enquanto facilitador desta revolução socioeconómica. Posteriormente na Conferência da Sociedade de Informação durante o semestre da Presidência Italiana nos dias 7 e 8 de Julho de 2003 em Como, as políticas europeias do Governo Electrónico ganharam um papel decisivo. Nesta Conferência todos os representantes de Estado concordaram na necessidade de alterar a organização maioritariamente burocrática das diferentes Administrações Públicas para um modelo mais eficiente e dinâmico, abordando pela primeira vez a importância da integração das tecnologias de informação e comunicação na Europa e a necessidade de encontrar um “*path*” comum. Reconheceu-se ainda a importância de pôr em curso uma “e-Revolução”, onde os Governos através das suas administrações públicas desenvolveriam serviços direccionados aos cidadãos e as empresas de um modo mais eficiente, alterando e adequando para o efeito a sua organização de *back-office*. Entre outros passos nesta caminhada, em Janeiro de 2004 a Comissão Europeia apresentou uma primeira versão de um *framework* de interoperabilidade para o desenvolvimento de um Governo Electrónico “pan-europeu” acessível por todos os cidadãos europeus através de “multiplataformas” de acesso (IDABC, 2004).

Reconhecendo, posteriormente que a estratégia “e-Europa” estabeleceu um *target* demasiado genérico, sem planos precisos e completos de integração, a Comissão elaborou uma nova estratégia europeia em substituição da “e-Europe 2005” resultado de uma análise da decisão 2004/387/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Abril de 2004<sup>52</sup> cujos objectivos eram:

- Criar e-Serviços “pan-europeus”;
- Gerar uma rede de trabalho europeia;
- Efectivar a troca da informação a todos os níveis;
- Acelerar e facilitar a comunicação entre as instituições comunitárias;
- Aumentar a segurança e eficiência dos serviços;
- Promover e encorajar a difusão das boas práticas e
- Incentivar a inovação organizacional e organizações “aprendentes”.


---

52 Decisão 2004/387/EC do Parlamento Europeu e de 21 de Abril de 2004 do Conselho.



A coordenação do Governo Electrónico ao nível da União Europeia é atribuição da Comissão Europeia, enquanto a implementação, a interacção das políticas e controlo são competências de órgãos diferentes, o Director Geral para a Sociedade de Informação e o IDA<sup>53</sup> do Director Geral *Enterprise*. A este nível o IDA assume um papel crucial no trabalho conjunto com as autoridades nacionais, regionais e locais dos diferentes Estados Membros, tendo como objectivo alcançar a integração dos serviços electrónicos “pan-europeus” e desenvolver, configurar, gerir redes, serviços e a troca de informação, nos Estados Membros e ao nível europeu. A segunda fase do programa IDA terminou em 2004, iniciando-se o IDAbc que “continua a promover os serviços “pan-europeus” de Governo Electrónico até Dezembro de 2009”.<sup>54</sup> A nível da União Europeia, para além do IDA e do seu sucessor, existem outros programas importantes nesta área como as acções do quinto programa quadro de I&D. Com a adopção do IDAbc, o programa IDA tornou-se na unidade ideal para o desenvolvimento de projectos, não sendo contudo coordenado pela DG INSFO (unidade organizacional pertencente à União Europeia que tem autoridade para coordenar, controlar a adopção e apoiar os Estados Membros nas políticas, projectos e acções na área do Governo Electrónico) mas pela DGE. A DG INSFO é estrutura de gestão híbrida que poderá gerar conflitos e incompreensões, entende-se que uma estrutura única e centralizada poderia suportar um ponto de referência mais forte e claro. O panorama a nível de projectos da União Europeia em matéria de Governo Electrónico no período 2003-2006,<sup>55</sup> sofre de constrangimentos idênticos aos da realidade portuguesa,<sup>56</sup> encontrando-se várias peças importantes soltas entre si, sem reflexo ou “alimentação” em orientações condutoras.

Quadro I - Projectos de Governo Electrónico na U.E. - 2003 /2006

Logótipo	Descrição do Projecto
	<b>COSPA - Consortium for Open Source in the Public Administration</b> Utilização de diferentes soluções em <i>software</i> livre, associada a testes e benefícios a nível da produtividade e desempenho financeiro na Administração Pública.

53 *Interchange of Data between Administrations*. É uma iniciativa estratégica da Comissão Europeia que teve início em 1995, tem como objectivo suportar a troca de informação entre administrações dos Estados Membros, com base nas tecnologias de informação e comunicação. Disponível em <http://europa.eu.int/ISPO/ida>.

54 Segundo informação constante no seu *site*. Disponível em <http://europa.eu.int/ISPO/ida>.

55 Comissão Europeia, “Projectos da União Europeia em matéria de Governo Electrónico”, informação obtida pelo tratamento de informação. Disponível no endereço [www.europa.eu.int/egovernment\\_research](http://www.europa.eu.int/egovernment_research), acedido em Junho de 2006.

56 Realidade a analisar no Capítulo IV.



Logótipo	Descrição do Projecto
	<b>EMAYOR - Electronic and secure municipal administration for European citizens</b> Soluções de <i>software</i> para garantir a segurança e gestão da identidade entre a Administração Regional e Local e os Cidadãos.
	<b>EPRI knowledge - Information Society Technologies for Parliamentarians</b> Disseminação de resultados da Sociedade de Informação e programas TIC, lançando o debate político.
	<b>EUSER - Evidence-based support for the design and delivery of user-centred online public services</b> <i>Benchmarking</i> das necessidades de utilizadores no campo da Saúde Electrónica, Governo Electrónico, estudos e investigações.
	<b>FLOSSPOLS - Free/libre and open source software: policy support</b> Estudo do aparecimento, utilização e desenvolvimento de métodos e soluções <i>open source</i> de Governo Electrónico, e as suas implicações na comunidade de investigação.
	<b>GUIDE - Creating an European identity management architecture for eGovernment</b> <i>Framework</i> de interoperabilidade para a gestão de identidade e acompanhamento da implementação, respeitando os interesses e diversidade europeia.
	<b>HOPS - Enabling an intelligent natural language based hub for the deployment of advanced semantically enriched multichannel mass-scale online public services</b> Acesso interactivo à informação e serviços públicos através de tecnologia de voz de inclusão para todos os cidadãos.
	<b>INTELCITIES - Intelligent cities</b> Plataforma de interoperabilidade <i>open source</i> para os serviços públicos transversais e troca de dados.
	<b>ONTOGOV - Ontology-enabled e-gov service configuration</b> Metodologias e <i>software</i> para redesenhar serviços públicos <i>on-line</i> flexíveis.
	<b>QUALEG - Quality of service and legitimacy in eGovernment</b> <i>Software</i> baseado em <i>open source</i> direccionado para as Administrações Públicas Locais comunicarem com os cidadãos, medirem a sua satisfação e envolve-los na formulação de políticas.





Logótipo	Descrição do Projecto
	<b>SAFIR - Speech automatic friendly interface research</b> Tecnologia de toque multimodal e multi-linguística disponibilizando serviços aos cidadãos e funcionários públicos.
	<b>Terregov - Impact of eGovernment on territorial government services</b> Tecnologia facilitadora do acesso automático a serviços complementares de diferentes administrações, no sentido de procurar encontrar um serviço de acesso único.
	<b>USE-ME.GOV - Usability-driven open platform for mobile government</b> <i>Software</i> de interfaces comuns entre administrações e novas formas de utilização interactiva, baseados em modelos de negócio para serviços electrónicos móveis.

Projectos relevantes, mas que tal como a legislação, as políticas, as estratégias ou as estruturas organizacionais estão genericamente isolados e descoordenados, o que muitas vezes acaba por se materializar em falta de responsabilização, visão comum, ou até ferramentas homogéneas.

Os Tratados da União Europeia atribuem à União competências de coordenação e tal como em muitos outros, também neste domínio a União Europeia deve ser o pivô da integração possível, estabelecendo políticas e estratégias gerais com o intuito de desenvolver um “sistema pan-europeu”. Entre outros, este processo poderá permitir, por exemplo, a harmonização de determinados procedimentos ao nível dos serviços entre países, a facilitação na procura de trabalho a nível internacional ou o aumento do controlo das redes de crime organizado. Contudo, a harmonização e integração a este nível apresenta-se como um processo complexo que não se resume a simples troca de dados, inclui a reorganização do *back-office*, a definição de *standards* comuns e o estabelecimento de regras homogéneas através de uma unidade central que coordene as políticas e defina os *standards*.

A integração da União sempre esteve no centro da discussão, nomeadamente desde do Tratado de Roma em 1957, onde os seus fundadores estavam convictos dessa necessidade, nos nossos dias a difusão do paradigma do governo electrónico pode reforçar e ajudar na construção desse sonho.

### 3.3.2. A Implementação

Os últimos anos têm sido profícuos na adopção de estratégias de governo electrónico, em 2003 mais de 90% dos prestadores de serviços públicos estavam presentes na Internet e 40% dos serviços públicos de base eram totalmente interactivos (U.E., 2003). Reconhece-se com afirmações como esta “Em 2004, 70% das Administrações Públicas que não desenvolverem uma arquitectura de governo electrónico duplicarão esforços e arquitecturas, e não corresponderão às expectativas dos cidadãos quanto aos serviços prestados, resultando em reclamações e desperdício de dinheiro público” (Andrea Di Maio, 2005b) a importância extrema dos projectos de governo electrónico, sobretudo para o “espaço geopolítico” que ambiciona ser o líder mundial de serviços electrónicos.

Porém, ao longo do tempo, sobretudo a partir da década de 90 os diferentes Estados Membros planearam e desenvolveram as suas estratégias de governo electrónico não tendo em conta o longínquo sistema europeu. Os diferentes Estados assumiram políticas distintas e diferentes caminhos para o seu alcance e é hoje inegável o *gap* desta evolução entre Estados e dentro deles entre diferentes áreas, o que tem representado heterogeneidade na implementação das soluções. A União Europeia reconhece a necessidade de um novo modelo de gestão baseado em denominadores e *standards* comuns onde os Estados Membros possam “compreender”, legitimar e alinhar as suas acções, e apesar de se reconhecer a necessidade de desenvolvimento e adaptação de uma estratégia “unificadora”, esta é fortemente limitada pelas realidades específicas de cada Estado Membro, barreiras geográficas, políticas, culturais, legislativas, pelo princípio europeu da subsidiariedade, assim como a “uniformização” poder ser entendida como um limite à inovação. Por outro lado, após alguns anos de euforia, muitos Governos vem demonstrando algum esmorecimento da sua “fé” nestes projectos, visível nos orçamentos mais reduzidos nesta área. Esta crescente “descrença” pode resultar de factores, como a suspeição dos *stakeholders*, um planeamento pouco consciente que se centrou em objectivos irreais de alcance temporal mais imediato, ou ainda da falta de tangibilidade das soluções de governo electrónico. Ao nível da implementação para além das questões técnicas, estes projectos esmorecem sobretudo quando chegam às pessoas, impõem-se reorganizações de processos ou interligações entre organismos dos diferentes países.





Neste ponto procurar-se-á de modo sumário recorrendo ao estudo europeu comparativo de *benchmarking* de 2005 (Capgemini, 2005) realizado pela Comissão<sup>57</sup> analisar a percentagem de serviços públicos disponíveis *on-line*, e o número de serviços públicos totalmente disponíveis *on-line*. Os primeiros estudos tiveram como universo 18 países, os antigos 15 Estados Membros com a Noruega, a Islândia e a Suíça, neste último estudo o universo é de 28 países, mantendo-se o objecto de estudo de 20 serviços públicos,<sup>58</sup> dos quais 12 tem como *target* os cidadãos, e oito as empresas.

Quadro II - Serviços Públicos *On-line* para Cidadãos e Empresas na U.E.

Cidadãos	Empresas
Taxas e Impostos	Contribuições Sociais
Procura de Emprego	Impostos para Empresas
Benefícios da Segurança Social <sup>59</sup>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
Documentos Pessoais <sup>60</sup>	Criação de Empresa
Registos do Automóvel	Submissão de Dados para Estatísticas
Licenças de Construções	Declaração de Cliente
Declarações da Polícia	Permissões e Relatórios Ambientais
Bibliotecas Públicas	Compras Públicas Electrónicas
Certidões de Nascimento e Casamento	
Apoios no Ensino Superior	
Alteração de Morada	
Serviços de Saúde	

Este estudo restringe-se à análise da disponibilidade *on-line* dos serviços públicos, ignorando outras características do governo electrónico, tais como, os serviços disponíveis “linkáveis”, a possibilidade de selecção de canal, a capacidade de resposta

57 A Comissão com o apoio da Capgemini recorreu a diferentes metodologias de modo a compreender todos os casos e compará-los, independentemente das suas especificidades. Esta análise teve como *input* cerca de 14.000 “providenciadores” de serviços públicos.

58 A tradução destes 20 tipos de serviços procurou ser a mais adequada possível à realidade dos serviços públicos portugueses.

59 Os benefícios da segurança social são medidos pelos “sub-serviços”: benefícios no desemprego, apoio para crianças, custos médicos e garantias para estudantes.

60 Este serviço baseia-se nos “sub-serviços” básicos passaporte e cartas de condução.

ao nível do *back-office* e sua integração, a utilidade e impacto na sociedade, ou iniciativas no sentido de melhorar a qualidade, pró actividade, personalização, entre outras.

Nesta abordagem definiram-se quatro etapas à imagem dos já abordados estádios do Gartner Group, de modo a determinar o nível de sofisticação e provisão de serviços públicos *on-line*.<sup>61</sup> Para além destes quatro estádios foi considerado o nível zero, para espelhar dois tipos de resultados, a inexistência do serviço público num *website* e a existência de *website* público mas que não disponibiliza nenhuma informação, interacção ou transacção relevante no conjunto de serviços em análise.<sup>62</sup>

Numa primeira fase realizar-se-á uma análise sincrónica dos 28 países no ano 2004, e numa segunda fase efectuar-se uma abordagem diacrónica dos 18 países (os que possuem valores prévios) nas quatro “mensurações” realizadas entre Outubro de 2001 até Outubro de 2004. Os diferentes resultados serão analisados por grupo (cidadãos e empresas), ou relativamente aos quatros *clusters* de serviços públicos: Impostos; Registos; Benefícios e Autorizações, podendo considerar-se os valores obtidos num ou nos dois indicadores.

Em média em Outubro de 2004, 84% dos organismos “providenciadores” de serviços públicos possuíam *Website*, valor que baixa para 78% no universo dos 10 novos Estados Membros e sobe para 87% para os restantes 18 países.

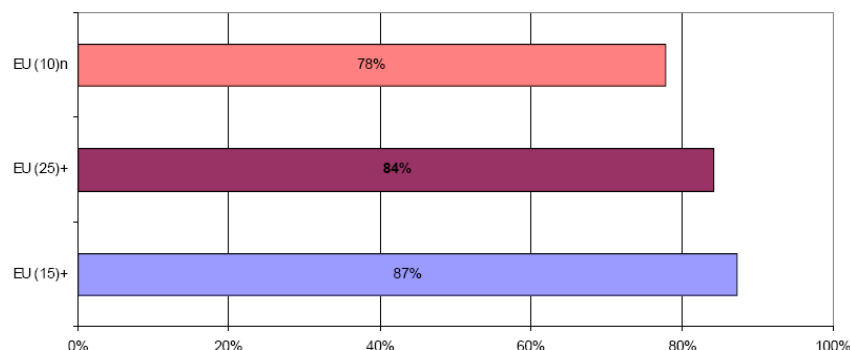
---

61 O 1º Estádio (Informativo) - a informação necessária para iniciar o procedimento/para obter este serviço público. O 2º Estádio (Um modo de Interacção) - os *websites* disponibilizam a possibilidade de obter através de *download* os formulários em papel de modo a iniciar os procedimentos para obter o serviço. No 3º Estádio (Interacção bidireccional) os *websites* públicos oferecem a possibilidade de iniciar os procedimentos de obtenção de um serviço através de um formulário electrónico. No 4º Estádio (transacção electrónica completa) é possível via *website* completar todos os procedimentos relativos a um dado serviço sem recorrer a outro meio. Há ainda que ter em conta que nem todos os serviços podem objectivamente alcançar o último estádio, alguns serviços, como os documentos pessoais, declarações da polícia, certificados de nascimento e casamento, mudança de morada poderão obter a sua melhor *performance* apenas no terceiro estádio.

62 Estádio 0 - *score* 0-0,99 = 0% - 24%; Estádio 1- *score* 1-1,99= 33%-66%; Estádio 2- *score* 2-2,99=50%-74% ; Estádio 3- *score* 3-3,99=75% - 99%; Estádio 4-*score* 4=100%. Para os serviços em que foram considerados apenas três estádios, o *score* utilizado é o mesmo mas o cálculo da percentagem é necessariamente diferente. A média de cálculo do serviço no país é recalculada na percentagem de sofisticação, e a percentagem por país é calculada como a média dos 20 serviços do país, a percentagem por país dos serviços destinados aos cidadãos é a média dos serviços de 1 até ao 12, e para as empresas de 13 a 20. Alguns serviços considerados irrelevantes em certos países pelo seu contexto legal, administrativo ou organizacional não são considerados sendo os resultados apresentados a média dos serviços considerados relevantes.



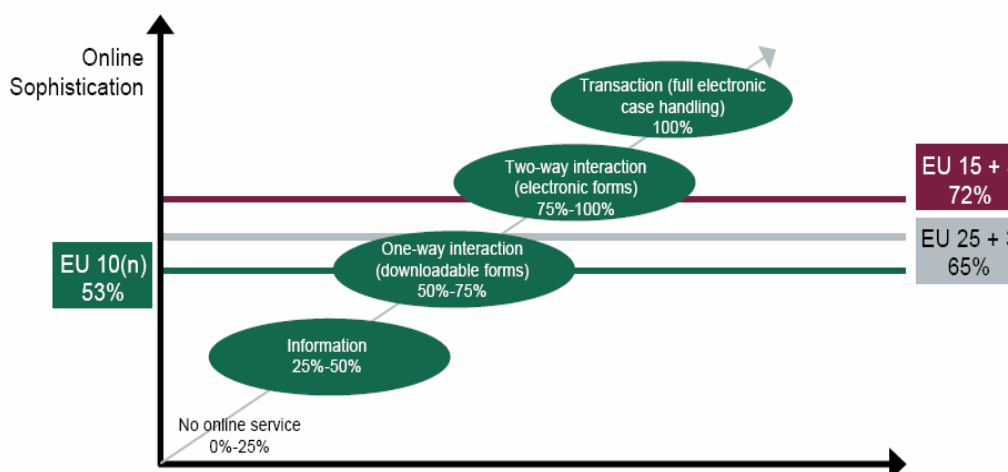
Figura 8 - Presença dos Prestadores de Serviços Públicos *On-line* na U.E. - 2004



Fonte: Online Availability of public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services - Report of Fifth Measurement (Capgemini, 2005)

Em 2004 o nível de sofisticação para os 20 serviços públicos em análise nos 28 países é 65%, 53% nos novos 10 Estados Membros e 72% para os restantes 18. Significa que do ponto de vista de sofisticação *on-line* dos serviços públicos a União Europeia se situa entre o estágio que contempla um modo de interacção e o de transacção, a segunda e terceira etapa, sendo que cerca de 15 países ainda não estão ao nível do terceiro estágio. Quando se considera o indicador da prestação *on-line* completa a média desce para 40%, 29% nos 10 jovens Estados Membros e 46% para os restantes 18.

Figura 9 - Nível de Sofisticação Média na U.E. - 2004

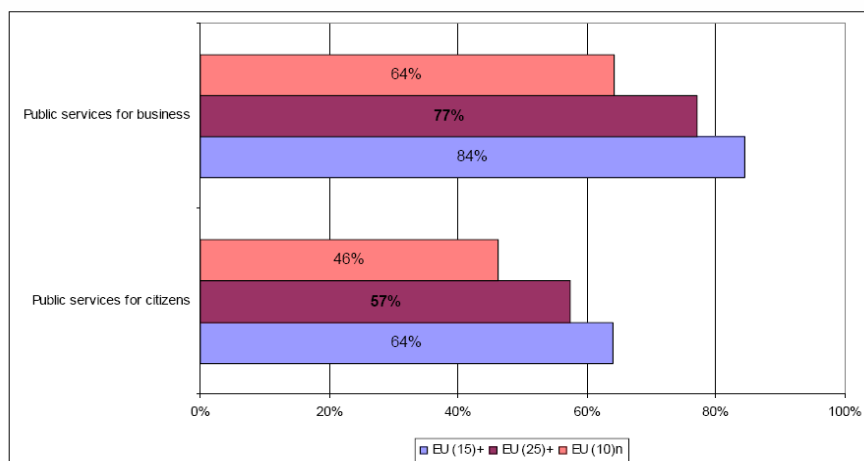


Fonte: Online Availability of public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services - Report of Fifth Measurement [77]

Efectuando a análise por grupo destinatário, cidadãos ou empresas, concluiu-se que o nível de sofisticação para os serviços destinados às empresas é superior apresentando uma média de 77%, perante os 57% dos destinados aos cidadãos, com um distanciamento de quase 20 pontos percentuais. Realidade que também se verifica no universo dos

novos Estados Membros, onde a média é de 64% para as empresas e 46% para os cidadãos.

Figura 10 - Sofisticação *On-line* Média por Grupo, Cidadãos e Empresas na U.E. - 2004



Fonte: Online Availability of public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services - Report of Fifth Measurement [77]

Analisando a disponibilidade completa destes serviços no universo dos 18 Estados iniciais, os serviços para cidadãos apresentam a percentagem de 31%, enquanto a média para as empresas é 68%, com uma variação de 37 pontos percentuais. Nos novos Estados Membros essa variação apesar de relevante é menor com 21 pontos percentuais, 20% para cidadãos e para 41% para as empresas. Sendo a média global nos 28 Estados de 27% e de 58% para empresas. Com estes dados conclui-se que a disponibilidade completa dos serviços para os cidadãos é mais ou menos metade do nível alcançado para as empresas. Esta diferença verificada na sofisticação e disponibilidade completa de serviços públicos via Internet para cidadãos e empresas encontra fundamento num conjunto de aspectos, como as políticas e estratégias europeias e nacionais de dinamização do meio empresarial,<sup>63</sup> as próprias características do meio empresarial, como por exemplo a maior apetência para a utilização das tecnologias, assim como na generalidade os serviços dirigidos aos cidadãos apresentam uma maior complexidade e/ou diversidade, o que dificulta a sua provisão electrónica.

Desde o primeiro estudo foram constituídos quatro grupos de *clusters* de Serviços os Impostos/Obrigações Genéricas,<sup>64</sup> os Registos/Certidões,<sup>65</sup> os Benefícios /Retornos<sup>66</sup> e

63 Como é exemplo em Portugal iniciativas como a “Empresa na Hora”.

64 Serviços onde se encontram os fluxos financeiros dos cidadãos ou empresas para o sector público. Engloba a maioria dos impostos, taxas e contribuições sociais, como o Imposto sobre o Valor Acrescentado, impostos alfandegários ou declarações de rendimento.



as Autorizações/Licenças.<sup>67</sup> Quando analisados os valores obtidos pelos quatro *clusters* verifica-se que a sofisticação *on-line* média geral é de 65%. O primeiro *cluster*, Impostos/Obrigações Genéricas é o que apresenta a melhor *performance* e o único que apresenta uma percentagem superior à média, com 88%. A segunda melhor *performance* média é a do *cluster* Benefícios /Retornos com 61%, seguida do *cluster* de serviços aparentemente mais burocrático/administrativos dos Registos/Certidões com 59%, a pior *performance* é a das Autorizações/Licenças com 50%.

Efectuando a abordagem do ponto de vista do nível da disponibilidade completa, o *cluster* Impostos/Obrigações Genéricas em 2004 apresenta uma sofisticação *on-line* global de 79%, 92% para os 18 Estados iniciais e 56% para os 10 novos Estados Membros, podendo aferir-se que o nível de sofisticação reduz-se de modo proporcional dos 18 países iniciais para os 10 mais recentes. Nesta tendência geral apenas são excepção as contribuições sociais, podendo considerar-se como justificação para este desempenho as características históricas, políticas, sociais e económicas destes países, assim como o facto de uma maior investimento neste grupo de serviços poder permitir recolher informações benéficas noutros domínios.

O *cluster* Benefícios/Retornos apesar de apresentar a segunda melhor *performance* dos *clusters* em análise, a sua média é de 61%, abaixo da média geral (65%) dos quatro *clusters*. Este *cluster* caracteriza-se por alguma heterogeneidade na natureza dos serviços, assim como é aquele onde se verifica a maior variação entre eles, o serviço melhor posicionado é o da “procura de emprego” com 89%<sup>68</sup> e o pior os “serviços relativos a saúde” com 20%, com uma variação de 69 pontos percentuais. A destacar neste *cluster* é o facto de os países membros mais recentes apresentarem em média valores quase tão elevados como os restantes.

O nível de Sofisticação *on-line* do *cluster* Registos/Certidões em 2004 é de 59%, apresentando a segunda pior *performance* dos quatro *clusters*. Contudo, os cinco

---

65 Serviços que pretendem comprovar a “posse” de objectos ou pessoas, resultantes de obrigações administrativas. Engloba serviços como o registo automóvel, as certidões de nascimento ou casamento, alteração de morada, registos de empresa e submissão de dados para estatísticas.

66 Serviços considerados benéficos para os cidadãos ou empresas resultantes do retorno das suas contribuições e taxas. Engloba serviços como a procura de emprego, benefícios da segurança social, declarações da polícia, bibliotecas (catálogos, ferramentas de procura, etc), serviços relacionados com a saúde e o *procurement* público.

67 Serviços de documentação provenientes dos organismos públicos que dão permissões para por exemplo construir uma casa, ou para iniciar um negócio. Engloba documentos como os pessoais, as autorizações para construção, os relatórios ambientais, ou apoios no ensino.

68 A aposta de sofisticação destes serviços deverá reflectir pelo menos em parte, a política de emprego seguida pela União Europeia nos últimos anos.

serviços deste *cluster* apresentam valores bastantes díspares. Quando analisamos esta realidade tendo em conta os serviços dirigidos às empresas, como o de submissão de dados para estatísticas, ou o registo de nova empresa, o nível de sofisticação é de 81%, muito superior a média deste *cluster* (63%), e relevante comparativamente à *performance* dos serviços dirigidos aos cidadãos. Analisando a disponibilidade total é reforçada a diferença na concentração de esforços relativamente aos outros elementos deste grupo, situação que se poderá justificar em parte no impacto da regulamentação europeia a este nível, de carácter eminentemente impositivo.

O *cluster* Autorizações/Licenças é aquele que apresenta a *performance* mais baixa, quer a nível da sofisticação com apenas uma média de 50%, quer ao nível do indicador de disponibilidade completa *on-line* (10%). O fraco desempenho dos serviços<sup>69</sup> deste *cluster* poderá dever-se à sua complexidade processual e pela necessidade de recurso à autenticação. Neste *cluster* os serviços que apresentam a *performance* mais elevada são os relativos ao ensino superior.

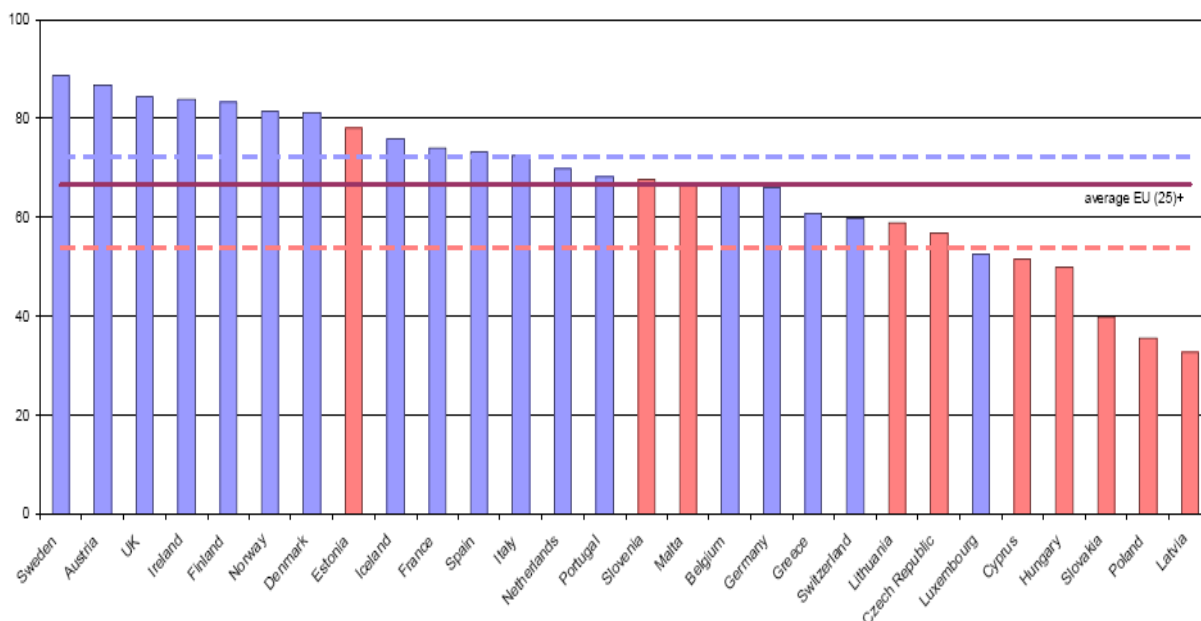
Terminada a abordagem da *performance* por *clusters*, apresenta-se de seguida um conjunto de informações e resultados por país. O *ranking* efectuado no estudo demonstra que o nível de sofisticação *on-line* dos serviços públicos, mais elevado em 2004 é o da Suécia, com 89%. No gráfico exposto em baixo pode ainda ressaltar-se que para além da Suécia outros seis países (Áustria, Reino Unido, Irlanda, Finlândia, Noruega e Dinamarca) apresentam valores superiores aos 80%. No extremo oposto identificam-se quatro países que detêm uma média inferior aos 50% (Letónia, Polónia, Eslováquia e Hungria), sendo que nenhuns destes cinco faziam parte do grupo inicial dos 18 países.

---

<sup>69</sup> Como por exemplo serviços de documentação pessoal, permissões e licenças no domínio ambiental e de construção.



Figura 11 - Resultados por País, quanto ao Nível de Sofisticação *On-line* Média na U.E. - 2004



Fonte: Online Availability of public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services - Report of Fifth Measurement (Capgemini, 2005)

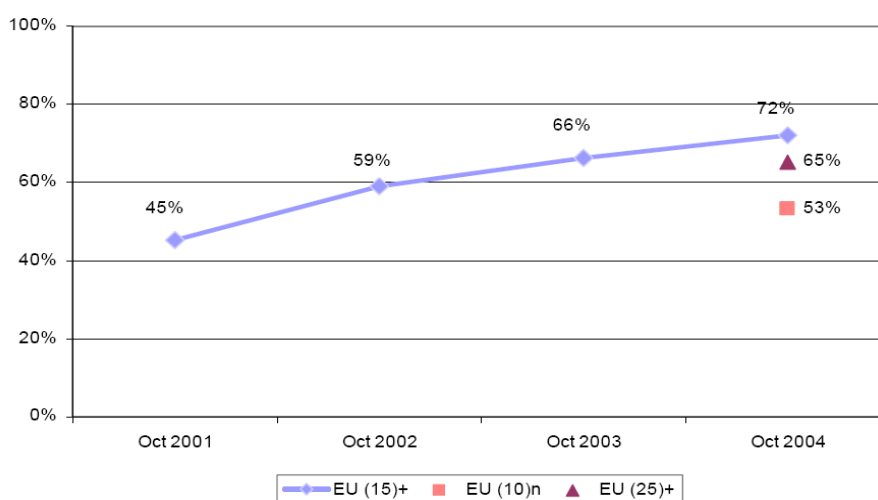
Os cinco países que disponibilizam electronicamente serviços *on-line* de modo completo, não são exactamente os cinco que apresentam o mais elevado nível de sofisticação, nem a ordem é mesma, assim os países com melhor *performance* de disponibilização electrónica completa por ordem decrescente são Suécia (74%), a Áustria (72%) que se mantêm nos dois lugares cimeiros relativamente ao indicador anterior, seguidos da Finlândia (67%) que se apresenta neste *ranking* em terceiro lugar enquanto no primeiro posicionava-se em quinto, seguido da Estónia que se apresenta quatro lugares acima do *ranking* anterior e o Reino Unido que desce neste indicador dois lugares. De entre os 10 novos Estados membros, a Estónia encontra-se no grupo dianteiro em quarto lugar, três deles (Eslovénia, Malta e Lituânia) estão alinhados com a média, sendo que os restantes ocupam seis dos oito últimos lugares (República Checa, Chipre, Luxemburgo, Hungria, Eslováquia, Polónia, Suíça e Letónia).

De entre os países considerados “mais desenvolvidos” estranha-se numa primeira análise o facto de países como a Suíça posicionar-se no 20º lugar no primeiro *ranking* e em 27º no segundo, situação porventura justificada pela sua estrutura federalista, o Luxemburgo, por sua vez, apresenta-se em ambos no 23º lugar, podendo-se encontrar alguma justificação na sua exígua estrutura.



Analisando esta realidade numa dimensão diacrónica no período 2001-2004<sup>70</sup> verifica-se que a média geral de sofisticação dos 20 serviços nos 18 países em 2004 é de 72%, significando um aumento de seis pontos percentuais relativamente ao período igual do ano 2003, 13 pontos percentuais relativamente a 2002, e 27 pontos percentuais relativamente a 2001. Verifica-se ainda que os novos Estados membros em Outubro de 2004 (com uma média global de 53%) apresentavam um valor mais baixo do que o verificado em Outubro de 2002 para os 18 países iniciais, deduzindo-se que existe um *gap* relativamente aos primeiros 18 países de mais de dois anos. Contudo, não existindo dados relativamente ao seu rácio de progresso não é possível retirar ilações de “fatalistas” relativamente ao grupo pioneiro.

Figura 12 - Nível Médio de Sofisticação na U.E. - 2001/2004



Fonte: Online Availability of public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services - Report of Fifth Measurement (Capgemini, 2005)

Analisado o indicador do preenchimento *on-line* completo, a média global desce para os 44% para 18 países em análise, o que representa um aumento de quatro pontos percentuais comparativamente a Outubro de 2003. O rácio de aumento a este nível nos últimos três anos apresenta uma evolução de quase os mesmos pontos percentuais (26) que no indicador anterior (27).

Os serviços destinados às empresas apresentaram desde o primeiro estudo desempenhos mais elevados do que os destinados aos cidadãos, sendo que a evolução registada, nos últimos três anos demonstra uma separação entre eles de cerca de 20 pontos percentuais, sendo que no primeiro estudo (realizado em 2001) essa diferença era mais reduzida (13 pontos percentuais). Deste modo, sendo superior o desempenho e

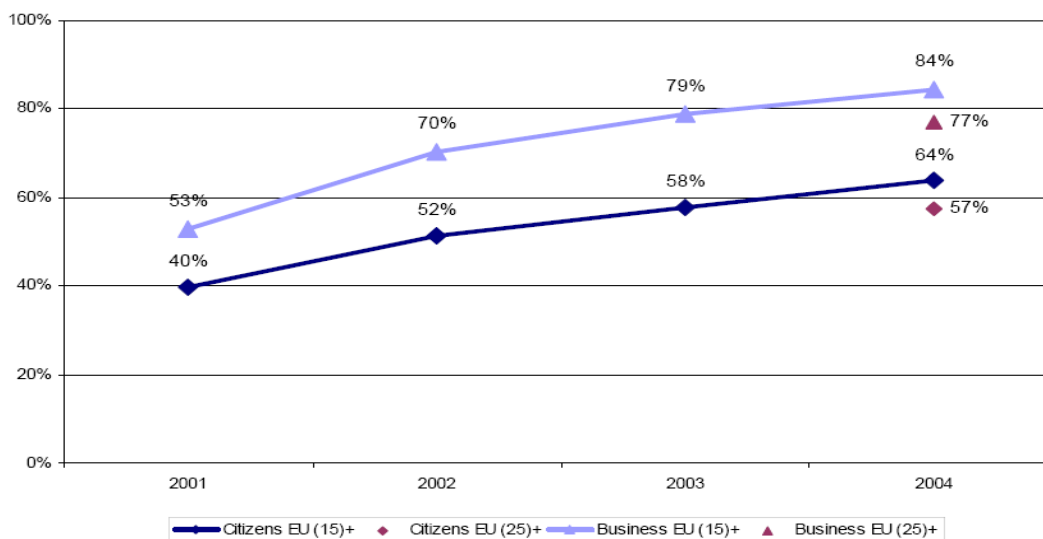
<sup>70</sup> Os resultados referem-se apenas neste ponto aos 18 (15+3) países que foram alvo destes estudos desde do início.





apresentando uma evolução média superior, o futuro não aponta para uma aproximação natural entre ambos, a não ser pela estagnação dos já elevados desempenhos do primeiro indicador.

Figura 13 - Nível Médio de Sofisticação *On-line*  
por *Target*, Cidadãos e Empresas na U.E. - 2001/2004



Fonte: Online Availability of public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services - Report of Fifth Measurement (Capgemini, 2005)

Relativamente aos serviços de disponibilidade completa *on-line* destinados às empresas a evolução de Outubro de 2001 a Outubro de 2004 é mais relevante (31%, 49%, 61%, 68%) do que a registada em igual período para os serviços destinados aos cidadãos (12%, 22%, 29%, 31%). No primeiro *cluster* o acréscimo foi de 37 pontos percentuais, sendo que no segundo caso a evolução foi de 19 pontos percentuais. A diferença entre estes foi em 2001 de 19 pontos percentuais, *gap* que em 2004 foi de 37 pontos percentuais.

Analisando a evolução registada para o mesmo período (2001 a 2004) por país, verifica-se por exemplo que de 2003 para 2004, 16 dos 18 países em estudo aumentaram a sua *performance*, o Reino Unido, Itália, Islândia, e Alemanha melhoraram mesmo esse desempenho em cerca de 10 pontos percentuais. Quanto ao nível da sofisticação *on-line* o país que apresenta a evolução mais significativa de 2001 para 2004 é a Áustria passando de 40% para 87%, sendo que apenas num ano, de 2002 para 2003 passou dos 56% para os 83%, a Islândia também tem um percurso notável a este nível passando de 38% (2001) para 75% em 2004. Portugal prima pela evolução mais reduzida dos 18, de 51% para 68%, seguido da Irlanda de 68% para 84%, com um nível de sofisticação já elevado em 2001. Em sentido inverso, a Irlanda e a Dinamarca diminuíram a sua *performance* de 2003 para 2004, contudo qualquer um deles já apresentava elevados níveis de sofisticação (acima dos 80%). A Suécia primeira do *ranking* manteve os 87% em

2002 e 2003, sendo que em 2004 voltou à tendência de crescimento com 89%. Relativamente ao segundo indicador conclui-se que os níveis não só são mais modestos do que no primeiro *ranking*, como também apresentam uma variação mais significativa entre os dois países extremos da tabela, no primeiro a variação é de 36 pontos percentuais, sendo que no segundo é de 68.

Quadro III - *Ranking* dos Países, por Sofisticação *On-line* e Disponibilidade Completa *On-line* na U.E. - 2001/2004

Online Sophistication					Fully available online				
	Oct 2004	Oct 2003	Oct 2002	Oct 2001		Oct 2004	Oct 2003	Oct 2002	Oct 2001
S	89%	87%	87%	61%	S	74%	67%	67%	28%
A	87%	83%	56%	40%	A	72%	68%	20%	15%
UK	84%	71%	62%	50%	FIN	67%	61%	50%	33%
IRL	84%	86%	85%	68%	UK	59%	50%	33%	24%
FIN	83%	80%	76%	66%	DK	58%	72%	61%	32%
NOR	82%	75%	66%	63%	NOR	56%	47%	35%	35%
DK	81%	86%	82%	59%	E	55%	50%	40%	30%
ISL	76%	56%	53%	38%	I	53%	45%	35%	15%
F	74%	73%	63%	49%	F	50%	45%	35%	25%
E	73%	68%	64%	50%	ISL	50%	28%	28%	11%
I	72%	59%	57%	39%	IRL	50%	56%	50%	22%
NL	70%	65%	54%	37%	D	47%	40%	35%	20%
P	68%	65%	58%	51%	P	40%	37%	32%	32%
B	67%	58%	47%	23%	B	35%	35%	25%	0%
D	66%	52%	48%	40%	EL	32%	32%	32%	11%
EL	61%	54%	52%	39%	NL	32%	26%	21%	5%
CH	60%	55%	49%	-	L	20%	15%	5%	5%
L	53%	47%	32%	15%	CH	6%	0%	0%	-

Fonte: Online Availability of public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services - Report of Fifth Measurement (Capgemini, 2005)

Os líderes “de crescimento”, a nível da sofisticação *on-line* de 2001 a 2004 foram a Áustria e a Bélgica, onde cada um cresceu mais de 40 pontos percentuais, 46 a Áustria e 44 a Bélgica, seguidos da Islândia com um crescimento de 38 pontos percentuais, o Luxemburgo com 37, o Reino Unido com 34, os Países Baixos e a Itália com 33, os restantes 11 países demonstraram crescimentos inferiores ao 30 pontos percentuais. Destes 11, cinco apresentaram crescimentos inferiores a 20 pontos percentuais, Finlândia e Noruega 18 pontos, Portugal 17, Irlanda com 15 e a Checoslováquia com o menor crescimento, apenas 11 pontos. Destes cinco, Irlanda, Finlândia e Noruega encontram-se em quarto, quinto e sexto lugar do *ranking*, enquanto Portugal se encontra em 13º e Checoslováquia em 17º, significando estes dados que um crescimento menos significativo nestes dois últimos casos é mais inquietante do que nos três primeiros casos que já detêm elevados níveis de sofisticação e por isso o seu crescimento tem menos “terreno” para progredir.



Os líderes de crescimento a nível da disponibilidade completa *on-line* durante últimos três anos são a Áustria em segundo lugar com um crescimento de 57 pontos percentuais, a Suíça com um crescimento de 46, a Islândia com 39, seguida da Itália com 38, a Bélgica e o Reino Unido com 35, os restantes países obtiveram um crescimento inferior aos 30 pontos percentuais.

Enuncia-se de seguida e apenas a título de exemplo algumas iniciativas no panorama europeu, não mensuráveis neste estudo, que se podem posicionar num quinto estágio, onde existe uma mudança de atitude passando-se de um serviço público reactivo para um pró activo. Na Finlândia<sup>71</sup> e em Malta<sup>72</sup> através das declarações das entidades patronais são propostas declarações de imposto sobre o rendimento singular (IRS) aos trabalhadores por conta de outrem. Na Bélgica<sup>73</sup> os cidadãos à procura de emprego fornecem os dados do seu currículo *on-line* e recebem informações periódicas, via *sms* ou *e-mail*, das ofertas de emprego adequadas ao seu perfil, assim como a integração do *back-office* da segurança social<sup>74</sup> com outros organismos, como por exemplo os centros de emprego, permite um conhecimento holístico das diferentes dimensões de um beneficiário, e quando se verifica uma alteração no “perfil beneficiário” os sistemas trocam essa informação entre si, alterando os direitos ou deveres que lhe estão associados.

### 3.4. Conclusões

Na era actual, o forte abalo económico-social encontra nas tecnologias de informação e comunicação as suas forças motrizes, realidade que permite que seja tão simples negociar com um “vizinho” como com um indivíduo do outro lado do mundo. Neste contexto abordaram-se neste capítulo dois conceitos nucleares, o comércio electrónico e o negócio electrónico, o primeiro enquanto transacção realizada através de uma rede de computadores, que ocorre “dentro” dos processos de negócio electrónico. Porém, o sector público não poder ser alvo de uma transposição cega desta realidade na medida em que apresenta um conjunto de especificidades, das quais se destacam a sua missão, as suas estruturas eminentemente burocráticas, a sua dependência do “patrocínio” da classe política e o predomínio de ambientes essencialmente legalistas.

---

71 Cujo endereço é <http://www.vero.fi>

72 Cujo endereço é <http://www.ird.gov.mt>

73 Cujo endereço é <http://www.vdad.be>

74 Cujo endereço é <http://bcss.fgov.be>

O Governo Electrónico, quer na interacção com o exterior com o objectivo de melhorar os serviços públicos e reforçar os processos democráticos, quer para denominar a reengenharia de processos internos, surgiu como mais um meio para realizar tarefas que há muito necessitavam de ser redefinidas. Modelo que se caracteriza por uma caminhada constituída por diferentes etapas de “maturidade” que dependem por um lado da especificidade do serviço, por outro de critérios como o seu nível de interactividade, a complexidade e autonomia dos sistemas, o tempo e valor para o destinatário, o nível de integração da informação e das estruturas organizacionais. Nos níveis mais básicos desta taxionomia transpõem-se essencialmente para os *sites* os conteúdos e informações já exploradas nos canais convencionais, enquanto os estádios finais caracterizam-se essencialmente pela troca de informação em tempo real, de modo contínuo e por mudanças estruturais de “reengenharia” que permitem a integração de processos transversais. O verdadeiro “salto” ocorre quando os organismos contornam os limites da sua “ilha”. Contudo, mesmo nos países considerados mais desenvolvidos neste domínio, a troca de dados e informações entre organismos, ou mesmo entre departamentos é sempre complexa e enfrenta inúmeras barreiras.

Ainda neste capítulo, “descascou-se” o conceito governo electrónico em três dimensões, a governança electrónica, o governo electrónico em sentido restrito e a democracia electrónica, designados de modo mais simplista, pelos que se destinam à melhoria da eficiência da máquina pública, os de prestação de informações e serviços aos cidadãos e suas organizações e aqueles que permitem a participação democrática e controle político. Para além da taxionomia anterior, baseada nos objectivos de cada tipo de projecto, também se analisou este conceito pelas relações geradas com os diferentes agentes da vida social e económica de um país, determinando um complexo “ecossistema” de governo electrónico. Estabelecendo, o sector público, relações com quatro principais destinatários, os cidadãos, as empresas, os funcionários públicos e o próprio sector público.

Por último, neste capítulo assumiu ainda relevo a apropriação deste conceito no bloco geopolítico “União Europeia” que perante um conjunto de pressões, como a globalização, a constante alteração dos modelos e estruturas, as inovações tecnológicas ou a inversão da pirâmide demográfica colidiu na necessidade de actualizar as suas estratégias, apontando a sociedade de informação e do conhecimento como a base para se transformar na região mais competitiva do mundo, reconhecendo o governo electrónico como o facilitador desta revolução. Com este intuito foram desenvolvidas nos últimos anos um conjunto de estratégias, contudo verifica-se, quer ao nível da legislação, políticas ou estruturas organizacionais o predomínio do isolamento e da descoordenação, o que muitas vezes acaba por se materializar em falta de responsabilização, ausência de visão comum, ou até ferramentas heterogéneas.



Contudo, e apesar das limitações, a União Europeia vai “colhendo frutos” nomeadamente ao nível da sofisticação *on-line* dos serviços com uma média de 65% em 2004 e 40% nos serviços totalmente transaccionados *on-line*. Outra ilação genérica é que o nível detido pelos novos Estados Membros em 2004 corresponde aos níveis médios dos 18 países há mais de dois anos atrás, uma União que corre “a duas velocidades”. Verifica-se, por outro lado, que existe uma aparente estabilização do crescimento dos 18 países iniciais, diferentes razões, podem justificar esta realidade, como as regulamentações relativas à segurança, o alcance de um nível já elevado de sofisticação onde as melhorias possíveis são menos visíveis e mais complexas, serviços considerados satisfatórios pelos “clientes” o que reduz a premência de melhorias, desinteresse de investimento pelos seus morosos resultados, benefícios pouco quantificáveis, o fortalecimento das administrações regionais e locais, a ausência ou complexas políticas de coordenação. De referir é também o desenvolvimento *on-line* dos serviços relacionados com impostos, taxas e contribuições, representativos de receitas para o Estado. Este tipo de serviços apresenta uma média global de 88%, um verdadeiro *gap* comparativamente ao grupo das obrigações administrativas do Estado relativamente aos cidadãos e empresas, como retorno das suas contribuições. Pode concluir-se que, os Estados Membros têm concentrado maiores esforços no desenvolvimento *on-line* dos serviços que lhes trazem mais-valias, em detrimento dos que representam obrigações. Por outro lado, analisando a sofisticação média *on-line* dos serviços públicos para os dois públicos (cidadãos e empresas), conclui-se que os serviços destinados às empresas encontram-se em estádios de desenvolvimento superiores aos destinados aos cidadãos.

Abordando os *rankings* por países, conclui-se que a Suécia é o país que demonstra a melhor *performance* para os dois indicadores analisados. Ressalvam-se ainda os países que fizeram em 2004 progressos mais relevantes, a Islândia, a Alemanha, a Itália e o Reino Unido.

Independentemente da abordagem, da visão de base, ou do grau de maturidade, todos os Estados Membros já desenvolveram estratégias nacionais de Governo Electrónico. Muito do seu maior ou menor nível de aprofundamento, para além do estímulo e patrocínio político depende de um conjunto de especificidades de cada país, tais como, os seus recursos financeiros, o seu nível económico-social, a sua taxa de “penetração” da Internet, a literacia digital da população, a sua estrutura organizacional, a sua cultura, ou os níveis habilitacionais. Esta heterogeneidade de factores tem potenciado diferentes velocidades nesta caminhada e contribuído para o aumento do *gap* entre os Estados Membros. A integração e a necessidade da união do continente esteve sempre no âmago das discussões europeias, nos nossos dias a difusão do paradigma do governo electrónico pode ter contribuído para esse objectivo, contudo não o corporaliza em plenitude.



## 4. O GOVERNO ELECTRÓNICO EM PORTUGAL - A ESTRATÉGIA

Cheshire Puss,' she began, rather timidly, as she did not at all know whether it would like the name: however, it only grinned a little wider. 'Come, it's pleased so far,' thought Alice, and she went on. 'Would you tell me, please, which way I ought to go from here?' 'That depends a good deal on where you want to get to,' said the Cat. 'I don't much care where--' said Alice. 'Then it doesn't matter which way you go,' said the Cat. '---so long as I get SOMEWHERE,' Alice added as an explanation. 'Oh, you're sure to do that,' said the Cat, 'if you only walk long enough (Lewis Carroll, 1865).

No presente capítulo procurar-se-á identificar os factores que impulsionam a temática em estudo, compreender a estratégia que tem sido desenhada, realidade política e estruturas de suporte, assim como serão identificados os seus *stakeholders*.

### 4.1. O que o Impulsiona

Portugal, nas últimas décadas, tem incorporado um relevante movimento de modernização “traduzido em domínios tão diversos como a transformação das estruturas económicas, desenvolvimento da ciência e tecnologia, escolarização das novas gerações, recomposição socioprofissional, “feminização” e progressiva “terciarização” do trabalho, urbanização da população e dos espaços, alteração dos padrões demográficos e de vida familiar, democratização das estruturas políticas e a mediatização do espaço público”(Gustavo Cardoso & António Costa, 2005) contudo, este movimento tem sido irregular e apresentado algumas barreiras e contradições. Em paralelo, são visíveis traços das sociedades ocidentais consideradas mais “desenvolvidas”, como o envelhecimento da população, e estruturas arcaicas características dos países em vias de desenvolvimento, como o baixo nível de qualificação ou a especialização laboral em áreas de pouco valor acrescentado. Portugal pode assim ser designado de “país dual”(Pedro Conceição & Manuel Heitor, 2004), onde o passado e o futuro ainda se sobrepõem.

Porém, independentemente do grau de desenvolvimento da sociedade portuguesa e tendo em conta que esta realidade não pode ser analisada *per si* mas tendo em conta o enquadramento global e a multiplicidade de agentes que consigo interagem, existe um conjunto inegável de desafios, já abordados ou a abordar noutros capítulos, que se colocam e que incentivam a implementação do governo electrónico em Portugal.





Desafios, como a globalização que põe a nu a competitividade das economias, e coloca o país em diferentes frentes de concorrência, nomeadamente ao nível do sector público. Se por exemplo, num determinado país o tempo de resposta dos serviços públicos é de vários meses e um investidor é obrigado a interagir com múltiplos serviços, e num outro existe um conceito de *one stop shop*, com um tempo de resposta de algumas horas, com recurso a um “único balcão” é natural que este último país tem, à partida, melhores condições para ser seleccionado para instalação de uma unidade produtiva. Portugal como país global, e de acordo com o Diário de Notícias (Rodrigo Cabrita, 2007) o segundo país do mundo a seguir à China, que mais ascendeu nos últimos 30 anos no índice de globalização (tendo em conta indicadores de ordem política, económica e social) não está imune a essa dinâmica da globalização. Em 2006, o nosso país posicionou-se em 13º lugar num *ranking* de 121 países, sendo que o sub índice que demonstrou a melhor *performance* (9º lugar) foi o da globalização económica que tem em conta realidades como o comércio internacional, a transferência de capitais, o peso das exportações, importações ou investimento estrangeiro.

Por outro lado, o fim do incremento económico sustentado do mundo ocidental, provocado pelas crises de energia de 1973 e 1979 e a instabilidade governativa caracterizada por Governos de “curto prazo” por toda a Europa, fez surgir o desejo popular de maior estabilidade e a contestação do peso do sector público, anunciando-se a falência do “Estado-Providência” e do modelo organizacional burocrático em vigor nos sectores públicos de influência napoleónica, “Hoje, a burocracia ... corresponde a algo incómodo, paralisante, negativo para a gestão e para os cidadãos e um modelo que afasta as organizações da eficácia e eficiência desejada...” (José Orvalho Silva, 1999). Os eleitores de modo geral, tem demonstrado alguma tendência em optar por Governos ideologicamente mais conservadores, confiantes na força do mercado, defensores do *Public Choice* determinados a reduzir o monstro “Leviatã”, ideais reforçados pelo decálogo da modernização do sector público dos EUA<sup>75</sup> de Osborne e Gaebler<sup>76</sup> que se propagou em vários pontos do globo com a capa do *New Public Managemnt*.

Outro desafio a que Portugal faz frente, é o da inclusão num bloco geopolítico mais vasto, que impõe critérios rígidos não só de equilíbrio orçamental aliados a fortes restrições do aumento da despesa pública, conversão ideológica das finanças públicas às políticas de ajustamento estrutural (primeiro de convergência e depois de estabilidade),

---

75 “Reinventar o Governo”.

76 Na administração de Clinton e Al Gore.

assim como exerce pressão no sentido de dar cumprimento à estratégia de Lisboa, de transformar este bloco no espaço mais competitivo do mundo (U.E., 2000).

Também o trabalhador do Estado que aperfeiçoando a sua prestação técnica e o seu nível de conhecimentos exige mudanças na gestão, organização e condições de trabalho. Similarmente, os cidadãos cada vez mais informados dos seus direitos e deveres tem personalizado uma procura cada vez mais exigente, expressa num conjunto de expectativas e exigências de um serviço público de maior qualidade e consumidor de menor esforço.

Ainda de modo preponderante para este paradigma, tem funcionado a rápida evolução das tecnologias de informação e comunicação, assim como o aumento da literacia digital dos cidadãos, nomeadamente na utilização da Internet.

Entende-se que muitos destes desafios e outras pressões que se colocam em Portugal, tem vindo a direccionar a sua resposta, pelo menos em parte, para o desenvolvimento do paradigma do governo electrónico.

## 4.2. Realidade Política

### 4.2.1. Políticas Públicas, Estratégias, Programas e Acções

#### 4.2.1.1. Realidade Política em Portugal - 1976/1985

Quadro IV - Realidade Política - Período 1976/1985

Governo Constitucional <sup>77</sup> Período <sup>78</sup>	Algumas Iniciativas <sup>79</sup>	Responsabilidade Institucional <sup>80</sup>
I - Mário Soares (1976-78) II - Mário Soares (1978) III - Nobre da Costa (1978) IV - Mota Pinto (1978-79) V - Lurdes Pintassilgo (1979-80) VI - Sá Carneiro (1980-81) VII - Pinto Balsemão (1981)	Construir e aprofundar o Estado democrático. Planear e reorganizar a economia e finanças. Responder às necessidades básicas da população. Renovar a legislação laboral dos trabalhadores.	Diversa

77 Número do Governo Constitucional e Primeiro-Ministro.

78 Período temporal de vigência do Governo Constitucional.

79 Iniciativas com relevo para o governo electrónico (programas, planos, acções...).

80 Responsável pelo “negócio” ou alcance dos objectivos.





Governo Constitucional <sup>77</sup> Período <sup>78</sup>	Algumas Iniciativas <sup>79</sup>	Responsabilidade Institucional <sup>80</sup>
VIII - Pinto Balsemão (1981-83) IX - Mário Soares (1983-85)	Racionalizar as estruturas orgânicas.	

Nos anos 70 e princípio dos anos 80 sucessivos diagnósticos detectaram relevantes défices no aparelho público, como ausência de mecanismos de planeamento, organização, direcção e controle das actividades desenvolvidas pelos serviços, inexistência de identificação de objectivos a longo e médio prazo, descalabro das contas públicas e quase inexistência de recursos tecnológicos nos serviços. Os diferentes diagnósticos efectuados consciencializaram os sucessivos executivos para a necessidade de adequar o sector público do Estado Novo ao novo regime democrático saído do 25 de Abril de 1974, aprofundar o Estado democrático e responder às necessidades básicas da população. Relativamente ao sector público a preocupação centrou-se essencialmente no planeamento e reorganização da economia e finanças, a renovação da sua legislação laboral e estruturas públicas. Os esforços de mudança desenvolvidos entre 1975 e 1985 procuraram essencialmente dignificar a função pública, aumentar a participação dos funcionários na gestão, descentralizar e racionalizar as estruturas orgânicas.

#### 4.2.1.2. Realidade Política em Portugal - 1985/1995

Quadro V - Realidade Política - Período 1985/1995

Governo Constitucional <sup>81</sup> Período <sup>82</sup>	Algumas Iniciativas <sup>83</sup>	Responsabilidade Institucional <sup>84</sup>
X - Cavaco Silva (1985-87) XI - Cavaco Silva (1987-91) XII - Cavaco Silva (1991-95)	Modernizar o sector público administrativamente, desburocratizar e gerir. Melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Dignificar e mobilizar os trabalhadores.	Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA)

A partir de 1986 e com a entrada do X Governo Constitucional liderado pelo professor Cavaco Silva começou-se a promover a ideia de uma administração virada para o

81 Número do Governo Constitucional e Primeiro-Ministro.

82 Período temporal de vigência do Governo Constitucional.

83 Iniciativas com relevo para o governo electrónico (programas, planos, acções...).

84 Responsável pelo “negócio” ou alcance dos objectivos.

cidadão, onde as reformas administrativas só teriam sentido se tivessem um alcance na vida dos utentes dos serviços públicos. É nos mandatos do professor Cavaco Silva que surge o Secretariado para a Modernização Administrativa, órgão na sua dependência directa, cuja principal função foi a de impulsionar reformas, nomeadamente através de programas piloto no apoio à coordenação de inovações intersectoriais. Entidade que actuou no sentido de diminuir o papel intervencionista do Estado e difundiu o interesse público na prossecução da acção administrativa (mais próxima dos interessados).

Relativamente ao governo electrónico, Portugal através de uma parceria do sector público com a sociedade civil, apresentou em 1989 o projecto “Infocid” em Oslo, antecipando o actual “Portal do Cidadão”. O termo *one-stop-shop* começou nessa época a aparecer nas estratégias internacionais de reforma de alguns países da OCDE e Portugal mostrou na prática que era possível colocar em cooperação cerca de 50 entidades públicas na disponibilização de um conjunto de informações e serviços, simples e claros para os cidadãos. A metáfora “janela única aberta ao cidadão” foi nessa época o *slogan* que pretendeu explicar o conceito do “Infocid”, ponto único de contacto com a informação e os serviços de cidadania que privilegiassem as necessidades e os problemas quotidianos dos cidadãos e das empresas, independentemente das alterações estruturais/administrativas do sector público. No início dos anos 90 apresentou-se a primeira candidatura ao PIDDAC<sup>85</sup> e mais tarde ao PROFAP<sup>86</sup>, começando a definir os contornos deste projecto que se iniciaria pela disponibilização de informação de cidadania, passando pela construção de simuladores e bases de dados de apoio<sup>87</sup> podendo chegar por último à prestação de serviços concretos *on-line*. Neste contexto surgiu posteriormente o Serviço Público Directo, que pretendeu assegurar o acesso através da Internet e dos quiosques Multibanco às conservatórias do registo civil, comercial e predial.

#### 4.2.1.3. Realidade Política em Portugal - 1995/2002

Quadro VI - Realidade Política - Período 1995/2002

Governo Constitucional <sup>88</sup> Período <sup>89</sup>	Algumas Iniciativas <sup>90</sup>	Responsabilidade Institucional <sup>91</sup>
---	-----------------------------------	---

<sup>85</sup> Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

<sup>86</sup> Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública.

<sup>87</sup> Como é o caso do popular simulador do IRS.

<sup>88</sup> Número do Governo Constitucional e Primeiro-Ministro.

<sup>89</sup> Período temporal de vigência do Governo Constitucional.

<sup>90</sup> Iniciativas com relevo para o governo electrónico (programas, planos, acções...).



Governo Constitucional <sup>88</sup> Período <sup>89</sup>	Algumas Iniciativas <sup>90</sup>	Responsabilidade Institucional <sup>91</sup>
XIII- António Guterres (1995-99) XIV- António Guterres (1999-2002)	<p>Promover o acesso generalizado às TIC<sup>92</sup>.</p> <p>Utilizar as TIC na modernização da Administração Pública.</p> <p>Reforçar a infra-estrutura científica e tecnológica do país.</p> <p>Programa Cidades Digitais.</p> <p><i>Guichet Único</i>.</p> <p>Multiplicar os conteúdos portugueses na Internet.</p> <p>Desenvolver a certificação de competências básicas em TIC.</p> <p>Reduzir o uso de papel na AP.</p> <p>Disponibilizar a informação pública através da Internet.</p> <p>Aumentar as transacções públicas em comércio electrónico.</p> <p>Plano Nacional das auto-estradas da Informação, o uso de redes de banda larga.</p> <p>Iniciativa Nacional para CNE<sup>93</sup>.</p> <p>Iniciativa nacional para a SI<sup>94</sup>.</p> <p>Livro Verde para a SI.</p>	<p>Missão para a Sociedade de Informação (MSI)</p> <p>Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação (CISI)</p> <p>Comissão Intersectorial para as TI na AP (CITIAP).</p>

Em 1995, o XIIIº Governo adoptou uma posição de não ruptura relativamente aos executivos anteriores, não como um trabalho perfeito e acabado, mas antes como um trabalho a prosseguir e a aprofundar com correcção de alguns objectivos, adopção de novas estratégias e aprofundamento da modernização dos sistemas de prestação. Exemplos disso foram medidas como a criação dos Centros de Formalidades de Empresa,<sup>95</sup> as Lojas do Cidadão, adequação da normalização aos movimentos “empresarialistas” do sector público local e a afirmação de outras “inovações” jurídicas alternativas ao modelo convencional de prossecução directa das funções administrativas.

91 Responsável pelo “negócio” ou alcance dos objectivos.

92 Tecnologias de informação e comunicação.

93 Cidadãos com necessidades especiais.

94 Sociedade de informação.

95 C.F.E.

A sociedade de informação deu os seus primeiros passos, à imagem de outros países ocidentais na década de noventa. Reconhecendo a sua importância estratégica o XIII Governo, liderado pelo Dr. António Guterres conferiu a esta matéria destaque no seu Programa do Governo e assumiu a sociedade de informação como prioridade nacional, apostando “por arrastamento” na generalização das novas tecnologias de informação e conhecimento. O Governo vigente propôs-se reforçar a infra-estrutura científica e tecnológica, utilizar as tecnologias da informação para racionalizar e modernizar o sector público e formar para a sociedade da informação. Esta orientação política levou em Março de 1996, ao lançamento da Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação e a criação da Missão para a Sociedade da Informação.<sup>96</sup> Sob a coordenação desta entidade e com a aprovação em Abril de 1997 do Livro Verde para a Sociedade da Informação,<sup>97</sup> foram estabelecidas 72 medidas organizadas em onze áreas de intervenção e lançados programas de acção, como a Rede Ciência, Tecnologia e Sociedade (RCTS), o Programa Internet nas Escolas, a Iniciativa Computador para Todos, o Programa Cidades Digitais, a Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico ou a Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais.

A título de exemplo, apresenta-se um pouco da realidade relativa aos Cidadãos com Necessidades Especiais, como parte do Governo Electrónico em Portugal. A Constituição da República Portuguesa determina que "os cidadãos portadores de deficiência física ou mental gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontrem incapacitados"<sup>98</sup> e o "Estado obriga-se a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência."<sup>99</sup> O Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal afirma que "as tecnologias da informação oferecem um grande potencial para que cidadãos com deficiências físicas e mentais consigam uma melhor integração na sociedade" reconhece contudo que é “necessário desenvolver esforços que diminuam a desadaptação da tecnologia a certos grupos de cidadãos com deficiências”. Enuncia ainda que a democratização da sociedade passará pela possibilidade da grande maioria da população ter acesso às tecnologias de informação e pela capacidade real de as utilizar beneficiando de uma integração plena. Um passo significativo desta caminhada passou pela petição sobre a “Acessibilidade da Internet Portuguesa” apresentada em 1998 à Assembleia da República por cerca de 9.000 cidadãos, propondo a adopção de um

---

96 Resolução do Conselho de Ministros 16/96, de 21 de Março.

97 Aprovado pelo Governo português em Abril de 1997.

98 Artigo 71º da Constituição da República Portuguesa.

99 Artigo 71º da Constituição da República Portuguesa.



conjunto de regras que garantissem acessibilidade na Internet. A própria recolha dos dados dos subscritores, assim como a sua apresentação ao Presidente da Assembleia da República<sup>100</sup> foram efectuada pela Internet. Esta petição para além de ter prosseguido um conjunto objectivos relativos à acessibilidade, veio expor outra perspectiva da “info-exclusão”, que não atende às limitações económicas ou sociais dos cidadãos, mas às limitações impostas pela sua condição física e psíquica, assim como alerta para a nova realidade de comunicação, incentivando a adequação, ou renovação do enquadramento jurídico.<sup>101</sup> Esta petição, pela forma como se processou, apresentou-se como uma das primeiras manifestações de democracia electrónica e da participação cívica com recurso às novas tecnologias de informação e comunicação, despertando os nossos órgãos de soberania para esta realidade. Neste âmbito, a Assembleia da República,<sup>102</sup> emitiu um Parecer<sup>103</sup> onde considera “que a plena acessibilidade da informação produzida e disponibilizada pelo Governo e demais serviços públicos na Internet é uma condição indispensável à promoção da universalidade e igualdade no exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos” recomendando com esse intuito que o Governo adoptasse num curto espaço de tempo medidas que garantissem a acessibilidade a todos os cidadãos com necessidades especiais.

Ainda na senda mais genérica da sociedade de informação e do governo electrónico em particular, no segundo mandato da equipa do Dr. António Guterres foi criada a Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação<sup>104</sup> (CISI) e até 2002 a coordenação foi essencialmente da responsabilidade da Comissão Intersectorial para as Tecnologias de Informação na Administração Pública, onde cada Ministro era o responsável pela implementação do governo electrónico no seu Ministério, em substituição da Missão para a Sociedade de Informação e em Julho de 2000 surgiu a Iniciativa Internet, que estabeleceu como metas, a disponibilização de todos os formulários na Internet até 2002, a sua submissão electrónica em 2003 e até 2005 que todos os serviços públicos deveriam estar *on-line*. Relativamente ao uso da Internet pelo sector público e pelos cidadãos nas suas relações com o Estado, foram propostas um conjunto de orientações, entre as quais:

Entrada em funcionamento do apontador “res publica”;

---

100 Através de uma mensagem de correio electrónico dirigida ao Presidente da Assembleia da República.

101 Como por exemplo o Decreto-Lei nº 135/99, de 24 Abril que veio garantir a possibilidade de utilizar o correio electrónico para comunicar com serviços públicos.

102 Através da sua Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

103 Em 30 de Junho de 1999.

104 Resolução do Conselho de Ministros 114/00, de 18 de Agosto.

Lojas do cidadão digitais;

Estimular a disponibilização nos estabelecimentos de ensino de inscrições e matrículas através da Internet;

Desenvolvimento de iniciativas de redução de uso de papel como suporte de informação nos serviços públicos (“*paper reduction act*”);

Generalização do uso de sistemas de escritório electrónico, de correio electrónico e de comércio electrónico no sector público e

Desenvolvimento de serviços públicos *on-line* e de modos de atendimento não presencial.

Estas medidas, programas e iniciativas pretenderam essencialmente introduzir, aumentar ou reforçar o uso da Internet em Portugal. Ainda no mesmo sentido, o Programa Operacional da Sociedade da Informação escolheu como eixos prioritários de intervenção a formação de competências, a promoção de acessibilidades e conteúdos, o desenvolvimento de investigação científica e tecnológica, a promoção do funcionamento em rede à escala regional ou nacional (Portugal Digital) e a modernização da administração pública (Estado Aberto), medida<sup>105</sup> dedicada exclusivamente à administração central e ao problema da modernização administrativa. Esta medida incluiu acções como o desenvolvimento de serviços *on-line* ou criação de infra-estruturas de comunicação. Alguns dos objectivos dos projectos a financiar foram:

Aumentar a transparência das decisões públicas através da “automização”;

Melhorar através da utilização das tecnologias, a comunicação entre o sector público e seus “clientes” e

Melhorar a eficiência e incentivar o caminho da prestação 24x7.<sup>106</sup>

Aos objectivos do Governo somaram-se as constantes iniciativas comunitárias, como a Estratégia de Lisboa e o Plano de Acção Europa 2002, que ocorreram durante a presidência portuguesa da União Europeia.

---

105 Contemplado pelo III Quadro Comunitário de Apoio da União Europeia, expresso no POSI 2000-2002.

106 Prestação de serviços durante as 24 horas do dia, nos sete dias da semana.



#### 4.2.1.4. Realidade Política em Portugal - 2002/2005

Quadro VII - Realidade Política - Período 2002/2005

Governo Constitucional <sup>107</sup> Período <sup>108</sup>	Algumas Iniciativas <sup>109</sup>	Responsabilidade Institucional <sup>110</sup>
XV - Durão Barroso (2002-04) XVI - Santana Lopes (2004-05)	Plano de Acção para o Governo Electrónico. Plano Estratégico para a SI. Plano Nacional de segurança digital. Iniciativa para a Banda Larga. Programa Nacional de Compras Electrónicas. Programa Nacional para a Participação dos CNE. Massificar a utilização das TIC no processo de aprendizagem. E-U/Campus Virtuais. Biblioteca <i>On-line</i> (b-on). Modelo de interoperabilidade para a AP. Apoiar a divulgar <i>OpenSource</i> <sup>111</sup> . Voto Electrónico. Portal da Administração Pública e do seu Trabalhador.	Comissão Intersectorial para as TI na AP (CITIAP). Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) Comissão Interministerial para a Inovação e Conhecimento (CIIC)

O percurso político do governo electrónico continuou, agora como bandeira do XVº Governo Constitucional, que no seu programa reconheceu dignidade ao tema, quer pela capa da sociedade de informação, quer directamente pelo governo electrónico, designando como a grande oportunidade para alterar as relações dos cidadãos com o Estado, e reorganizá-lo, prioridades nesta legislatura. Apesar de Portugal ter iniciado o ciclo de prestação de informação e serviços digitais ao cidadão no início da década de 90, foi o XVº Governo que começou a apostar numa estratégia mais diferenciada. Com a tomada de posse deste novo executivo em Abril de 2002 liderando pelo Dr. Durão Barroso, esta matéria sai da alçada do Ministério da Ciência e Tecnologia e passa a ser coordenada directamente pela Presidência do Conselho de Ministros através da tutela

107 Número do Governo Constitucional e Primeiro-Ministro.

108 Período temporal de vigência do Governo Constitucional.

109 Iniciativas com relevo para o governo electrónico (programas, planos, acções...).

110 Responsável pelo “negócio” ou alcance dos objectivos.

111 *Software* Livre.



do Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro, com esta mudança é extinta a Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação e criada a Comissão Interministerial para a Inovação e Conhecimento. Em paralelo surge a Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento,<sup>112</sup> entidade operacional de apoio ao desenvolvimento da política governamental em matéria de inovação, sociedade da informação e governo electrónico, assumindo-se a liderança e a coordenação horizontal a partir de um órgão na superintendência e tutela do Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, como órgão de missão, impulsor desta mudança. Os principais objectivos de acção desta unidade foram a disponibilização de informação para todos, promoção de uma cultura digital, impulsionar uma cidadania activa, gerar valor económico, solidificar a sociedade de informação. Sob acção desta unidade surge em 2003 o plano estratégico “ Uma nova dimensão de oportunidade - plano de acção para a sociedade da informação”. Para além deste plano central e dos seus programas surgiram outras iniciativas sob a responsabilidade da UMIC que pretenderam abarcar um número alargado de áreas de intervenção correspondentes a sete pilares de actuação:

- Uma sociedade da informação para todos;
- Novas capacidades;
- Qualidade e eficiência dos serviços públicos;
- Melhor cidadania;
- Saúde ao alcance de todos;
- Novas formas de criar valor económico e
- Conteúdos atractivos.

O “modelo” adoptado por esta unidade, foi o de numa primeira fase elaborar o Plano Nacional para o Governo Electrónico (UMIC, 2003a) e depois foi desdobrá-lo em iniciativas ou projectos sectoriais. Este Plano de Acção compreende iniciativas como a banda larga, o programa nacional de compras electrónicas ou a iniciativa nacional para os cidadãos com necessidades especiais que tem como objectivos específicos:

- “Apoiar o desenvolvimento de novos produtos, conteúdos e serviços ...”;
- “Incentivar a utilização das tecnologias” por parte destes cidadãos;
- “Minimizar as barreiras digitais criadas na concepção de conteúdos digitais e de *interfaces de software e hardware*.”;
- “Melhorar o sistema de informação e atribuição de ajudas técnicas”;

---

112 A Resolução de Conselho de Ministros nº135/2002 de Novembro definiu o enquadramento institucional da actividade do Governo e atribuiu à UMIC competências em matérias da sociedade de informação, do governo electrónico e da inovação.



“Reforçar os recursos, nomeadamente nos hospitais e escolas”;

“Fomentar a partilha de conhecimento especializado entre profissionais e pessoas com necessidades especiais”;

“Introduzir conhecimentos de acessibilidade e tecnologias de apoio na formação de profissionais de tecnologias de informação, reabilitação e educação.”<sup>113</sup>

Foi intenção desse Governo colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços do país, apostando no governo electrónico como meio para disponibilização de serviços de qualidade. A sua estratégia compreendeu acções como a promoção da interoperabilidade, racionalização dos custos de comunicação, desenvolvimento das compras electrónicas do Estado, desenvolvimento de um sistema único da segurança social, introdução do documento único do registo automóvel, implementação do sistema integrado de registo de identificação civil, comercial, predial e notarial, desenvolvimento das cidades e regiões digitais, experiências de voto electrónico, infra-estrutura nacional de segurança electrónica, biblioteca científica *on-line*, *campus* virtual, banda larga para as escolas ou o desenvolvimento do portal do cidadão. Contudo, este conjunto de iniciativas não estão inunes a vicissitudes e limitações, a título de exemplo o “portal do cidadão”, enquanto medida emblemática replica nalgumas situações portais verticais especializados já existentes em cada Ministério, fazendo nalguns casos “mais do mesmo” através de uma metodologia centralizada. Por outro lado, o excesso e a complexidade de informação disponibilizada, pode limitar um serviço que pretende satisfazer o nível de cidadania,<sup>114</sup> de modo simples e claro. Outra questão aparentemente crítica prende-se com a existência de informação “comercial privada” num “produto público”, o que pode gerar questões de ilegítima concorrência e violar a Directiva 2003/98/CE,<sup>115</sup> referente à reutilização de informações do sector público pelo privado.

---

113 Disponível no “Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades de Informação” - Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2003 - DR 185 SÉRIE I-B, 2003, pp. 4895 -4905.

114 Informação de cidadania que contrariamente ao estabelecido em 1997 nas medidas do Livro Verde para a Sociedade da Informação, não se encontra definida em todos os serviços públicos.

115 Directiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003.

#### 4.2.1.5. Realidade Política em Portugal - 2005/2007

Quadro VIII - Realidade Política - Período 2005/2007

Governo Constitucional <sup>116</sup> Período <sup>117</sup>	Algumas Iniciativas <sup>118</sup>	Responsabilidade Institucional <sup>119</sup>
XVII - José Sócrates (2005 - ...)	Programa PRACE <sup>120</sup> . Plano Tecnológico. Simplex <sup>121</sup> . Empresa e Marca na Hora. Cartão do Cidadão. Programa “Ligar Portugal”. Factura Electrónica na AP. Formar e requalificar os portugueses. Inov-Jovem e Inov-Contacto. Multiplicar o número de computadores nas escolas e facilitar a utilização de computadores por estudantes. Duplicar os utilizadores da Internet. Desmaterialização dos processos públicos.	Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC) Unidade de Coordenação da Modernização administrativa (UCMA) Gabinete de Coordenação da Estratégia de Lisboa Gabinete de Coordenação do Plano Tecnológico

A entrada em funções do actual Governo, o XVII, deu origem a novas alterações e até a uma pulverização de unidades, com responsabilidades distribuídas por vários Ministérios. Para além da reconfigurada UMIC, foram criados a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa<sup>122</sup> “integrada na Presidência do Conselho de Ministros e na dependência do Ministro de Estado e da Administração Interna”<sup>123</sup>, o Gabinete de Coordenação da Estratégia de Lisboa e o Gabinete de Coordenação do Plano Tecnológico.

116 Número do Governo Constitucional e Primeiro-Ministro.

117 Período temporal de vigência do Governo Constitucional.

118 Iniciativas com relevo para o governo electrónico (programas, planos, acções...).

119 Responsável pelo “negócio” ou alcance dos objectivos.

120 Programa de Reestruturação da Administração Pública Central do Estado.

121 Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa.

122 U.C.M.A.

123 Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005, de 13 de Maio.



Relativamente às iniciativas políticas, este Governo apresentou nas Grandes Opções do Plano e no seu Programa de Governo um conjunto de medidas das quais se destaca a modernização do sector público, assente por um lado na consolidação orçamental e noutro na racionalização dos modelos de gestão, é nesse sentido e em resultado de auditorias, ministério a ministério, organismo a organismo, analisadas atribuições, funções, leis orgânicas, e recursos que surge como resposta à reclamada Administração Pública renovada o PRACE<sup>124</sup> (em curso) que ambiciona ser o elemento de transformação da administração central do Estado. Programa que tem como objectivos explícitos, modernizar, racionalizar e melhorar a qualidade dos serviços, tornando o sector público mais próximo dos cidadãos. Por outro lado, releva objectivos mais implícitos, como reduzir os custos, a despesa e a entropia, através da optimização e racionalização dos recursos. Numa primeira fase destaca-se o anúncio de redução de 518 para 331 organismos na administração pública central. Com o mesmo intuito “reformista” foi instituído o regime da mobilidade especial, e revistos os sistemas públicos de remunerações e carreiras. Este conjunto de iniciativas, independentemente das divergências de opiniões e da sua maior ou menor rapidez de aplicação pretende contribuir para a modernização do sector público, reforçando a gestão por objectivos, serviços de maior qualidade, mais eficientes e mais próximos do “cliente”.

Relativamente às questões mais centrais do governo electrónico este esforço é visível, quer no Programa de Governo, quer no Plano Tecnológico, quer no Programa *Simplex*.

O Plano Tecnológico procura implementar uma estratégia de crescimento com base em três eixos, conhecimento, tecnologia e inovação, “plano de acção para levar à prática um conjunto articulado de políticas que visam estimular a criação, difusão, absorção e uso do conhecimento, como alavanca para transformar Portugal numa economia dinâmica e capaz de se afirmar na economia global” (XVII Governo, 2005d), enquanto compromisso político do Governo para aumentar a capacidade competitiva. Este compromisso materializa-se num conjunto de iniciativas das quais se destacam algumas:

- Lançamento do programa de investimentos em infra-estruturas prioritárias, incluindo inovação e à modernização tecnológica;
- Lançamento do programa “Ligar Portugal”, que define a política nacional para a sociedade da informação e a promoção do acesso à banda larga e
- Promover a iniciativa “Empresa na Hora”, com o objectivo de reduzir os actos e o tempo, para a criação de sociedades comerciais.

---

124 Programa de Reestruturação da Administração Pública Central do Estado.

As acções anteriormente enunciadas foram ou estão a ser acompanhadas por um conjunto diversificado de outras iniciativas:

- Generalizar a utilização e oferta da banda larga;
- Criar uma oferta pública de Internet de cidadania;
- Implementar e operar, a dorsal da rede ciência tecnologia e sociedade e
- Desenvolver uma política de segurança informática.

O conjunto de medidas integradas no Plano pretende contribuir para uma nova dinâmica da economia portuguesa. Como exemplos de medidas do Plano Tecnológico no domínio das Instituições e Ambiente de Negócio, refere-se:

- Desmaterialização dos processos em Tribunal;<sup>125</sup>
- Simplificação dos instrumentos de ordenamento do território;<sup>126</sup>
- Facturação Electrónica pela Administração Pública;<sup>127</sup>
- Empresa na Hora;<sup>128</sup>
- Balcão único do agricultor<sup>129</sup> e
- Rede Telemática de Informação ao Consumidor.<sup>130</sup>

Neste contexto e muito mais vocacionado para as questões do sector público com o objectivo de o racionalizar, recorrendo à utilização das tecnologias de informação e comunicação, foi apresentado em Março de 2006 o *Simplex*.<sup>131</sup> Programa que estabelece um conjunto de iniciativas em diferentes domínios da sociedade e tem como objectivos:

- “Orientar a Administração para uma resposta pronta e eficaz ...”
- “Contribuir para aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços ...”
- “Permitir às empresas obter rapidamente licenças e autorizações ...”
- “Facilitar a racionalização e a eficiência... partilha entre os serviços, maior colaboração nos processos transversais e do trabalho em rede...”
- “Favorecer a competitividade, reduzindo os custos de contexto...” (XVII Governo, 2006).

---

125 Eixo 1.

126 Eixo 3.

127 Eixo 1.

128 Eixo 3.

129 Eixo 1.

130 Eixo 1.

131 Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa.



As 333 medidas enunciadas, de modo mais ou menos directo influenciam o futuro do Governo Electrónico em Portugal, podendo ser agrupadas tendo em conta o seu objectivo principal, e de modo crescente de acordo com o número de medidas englobadas. Os três primeiros grupos referem-se essencialmente aos ajustamentos necessários a efectuar a nível de *back-office* do sector público, o quarto grupo diz respeito ao contacto de *front-office* com os “clientes”, o quinto e sexto grupo estão relacionadas com o desenvolvimento de condições de enquadramento jurídico:

1. Eliminação do Papel/Desmaterialização;<sup>132</sup>
2. Eliminação de Certidões;<sup>133</sup>
3. Simplificação/Desburocratização;<sup>134</sup>
4. Facilitação do acesso aos Serviços Públicos;<sup>135</sup>
5. Harmonização e Consolidação de Regimes Jurídicos<sup>136</sup> e
6. Desregulamentação.<sup>137</sup>

1. Este grupo “Eliminação do Papel/Desmaterialização” é o mais representativo do ponto de vista do número de medidas que engloba, assim como é aquele que mais directamente promove a integração das tecnologias da informação e da comunicação e a estratégia de Governo Electrónico. Procura-se de modo genérico com este conjunto de medidas que os circuitos de papel sejam substituídos por processos desmaterializados, procurando em paralelo fazer a “reengenharia” dos processos.

2. O segundo grupo “Eliminação de Certidões” pretende essencialmente reforçar os canais de comunicação e a partilha da informação entre os diferentes organismos, eliminando a necessidade de existirem documentos como as “certidões”, que são normalmente a demonstração da incomunicabilidade no interior do sector público e da sua desconfiança face aos cidadãos, tal como o anterior, este conjunto de medidas reflecte-se sobretudo a nível do *back-office*.

3. O grupo “Simplificação/Desburocratização” tal como os dois primeiros, pretende introduzir mudanças ao nível do *back-office*, na complexidade dos processos, no volume dos documentos e na rigidez das práticas administrativas. Mais uma vez com o objectivo

---

132 Com 109 medidas.

133 Com 100 medidas.

134 Com 81 medidas.

135 Com 21 medidas.

136 Com 15 medidas.

137 Com 7 medidas.

de simplificar e desburocratizar, fazendo mais rápido e melhor, sem fragilizar a qualidade dos serviços e a segurança.

4. O antepenúltimo grupo respeitante à “Facilitação do Acesso aos Serviços Públicos” pretende melhorar a qualidade do atendimento e o acesso à informação. Este conjunto de medidas, é numa perspectiva simplista, aquele que mais directamente fica associado aos projectos de Governo Electrónico pela sua natureza, de *front-office*.

5. O quinto conjunto que tem apenas implicações indirectas do ponto de vista de contexto ambiental, no governo electrónico em Portugal, “Harmonização e Consolidação de Regimes Jurídicos” pretende questionar e alterar a complexidade e a opacidade do corpo legislativo, em muitos casos, inteligível, incompreensível e que não incentiva o envolvimento dos cidadãos.

6. O último grupo “Desregulamentação”, como o anterior apenas poderá ser associado ao governo electrónico em Portugal do ponto de vista de suporte, enquanto facilitador das mudanças necessárias. A excessiva utilização da lei e de regulamentação pormenorizada são práticas de uma cultura de desconfiança, assente no controlo. Para alterar esta situação pretende-se afirmar a confiança nos cidadãos, reorganizando as funções de controlo no tempo e no modo.

Desse conjunto de medidas, muitas podem ser consideradas projectos de governo electrónico, destacam-se de seguida algumas consideradas pertinentes neste âmbito:

Prestação Única de Contas e outras Obrigações<sup>138</sup> - criar um modelo de prestação “de contas” que permita às empresas a apresentação por via informática num único ponto e de uma só vez as declarações obrigatórias;

Reclamações Fiscais mais Simples<sup>139</sup> - simplificar procedimentos de reclamação fiscal, possibilitando a entrega e consulta do processo *on-line*;

Facilitar os Pedidos de Prestações Sociais e Pensões<sup>140</sup>- possibilitar que os pedidos de prestações sociais e pensões passem a ser feitos por via Internet;

Declaração Electrónica de Actividade<sup>141</sup> - permitir a entrega electrónica das declarações relativas ao início, alteração e cessação de actividade;

Candidaturas e Matrículas Electrónicas ao Ensino<sup>142</sup>- introduzir processos electrónicos de candidatura e inscrição ao ensino superior público;

---

138 Medida 1.

139 Medida 147.

140 Medida 213.

141 Medida 219.

142 Medida 251.





PAC *On-Line*<sup>143</sup> - criar via Internet mecanismos de candidatura dos agricultores às ajudas da Política Agrícola Comum;

Janela Única Portuária<sup>144</sup> - centralizar a informação dos vários sistemas a operar nos portos numa “Janela Única Portuária”;

Diário Da República Electrónico e Acesso Gratuito aos Cidadãos<sup>145</sup> - garantir o acesso gratuito e valor legal pleno à edição electrónica do Diário da República;

Consulta A Tempo e Horas<sup>146</sup> - marcar consultas por via electrónica nos hospitais a partir dos centros de saúde;

Queixa Electrónica na IGAF<sup>147</sup> - possibilitar aos cidadãos a apresentação de queixas via electrónica relativamente a Autarquias Locais;

Portugal na Rede: Consulado Virtual<sup>148</sup> - disponibilizar, via Internet, informações e serviços que permitam ao português residente no estrangeiro interagir com os serviços da Administração Pública ou a

Caixa Postal Electrónica<sup>149</sup> - disponibilizar uma caixa electrónica de correio a cada cidadão aderente, certificada, com garantia de entrega e recepção e com acessibilidade ao respectivo titular em qualquer parte do mundo.

Ainda sob a liderança do actual executivo, têm vindo a ser desenvolvidas iniciativas inovadoras, como as medidas adoptadas ao nível das declarações electrónicas do IRS<sup>150</sup> (vulgo modelo III) através do preenchimento pró activo dos dados fiscais dos trabalhadores por conta própria pela autoridade fiscal, com a associação de alertas quando sejam detectados erros ou incoerências. Relativamente ao IRC<sup>151</sup>, desde Janeiro de 2006 que é obrigatoriamente submetido electronicamente, eliminando-se assim para o universo das empresas qualquer procedimento fiscal em papel. Em Abril de 2005 iniciou-se o projecto cartão do cidadão<sup>152</sup> com “experiências piloto”, fala-se ainda do futuro passaporte electrónico português - pep<sup>153</sup>. Passos significativos (cartão do

---

143 Medida 302.

144 Medida 308.

145 Medida 329.

146 Medida 330.

147 Medida 332.

148 Medida 328.

149 Medida 333.

150 Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares.

151 Imposto sobre o Rendimento das pessoas Colectivas.

152 Disponível em <http://www.cartaodocidadao.pt>.

153 Disponível em <http://www.pep.pt>.

cidadão e do passaporte electrónico) para a fase dos cartões de identificação electrónicos seguros.

As diferentes políticas públicas, estratégias, programas, acções ou projectos, enunciados neste ponto, podem ser categorizados de modo diverso. Alguns referem-se por exemplo ao desenvolvimento de plataformas simples de disponibilização de informação já existente noutros canais, projectos enquadráveis nos primeiros estádios de Gartner<sup>154</sup>, apostando essencialmente no desenvolvimento de infra-estruturas para prestação *on-line* de serviços. Outro grupo de iniciativas é enquadrável numa segunda categoria, que procura essencialmente automatizar/informatizar o funcionamento interno e fluxos de trabalho, procurando melhorar a eficiência da “máquina pública” a nível de *back-office*. Segundo Pedro Veiga (Pedro Veiga, 2005) nalguns casos verificou-se uma automatização da burocracia sem “reengenheirar”, ignorando a transversalidade e interacção, intenção esta muitas vezes reforçada pelo quadro legislativo de base, enquanto outras propostas, deram “o salto” e envolveram efectivas reorganizações e “reengenharias”, incluindo serviços transaccionais de elevado valor acrescentado para a sociedade.

#### 4.2.2. Estrutura de Gestão

Pretende-se neste ponto realizar uma análise sucinta que permita identificar e compreender as principais estruturas de gestão e respectivas áreas de actuação, que contribuíram directa ou directamente nos últimos tempos em Portugal, para a sociedade de informação e para o governo electrónico em particular.

De modo genérico, entende-se que uma estrutura de gestão deve reunir as pessoas e as estruturas adequadas para os processos certos. A nível funcional, uma estrutura de gestão deve assegurar a tomada de decisão e a sua verdadeira implementação. Essa estrutura deverá para uma determinada área de actuação responder, nomeadamente:

- Quem é responsável pelas decisões;
- Como são tomadas as decisões;
- Quem é o responsável pela implementação dessas decisões e
- Como se garante os meios para essa implementação.

---

154 Realidade já analisada no Capítulo III.



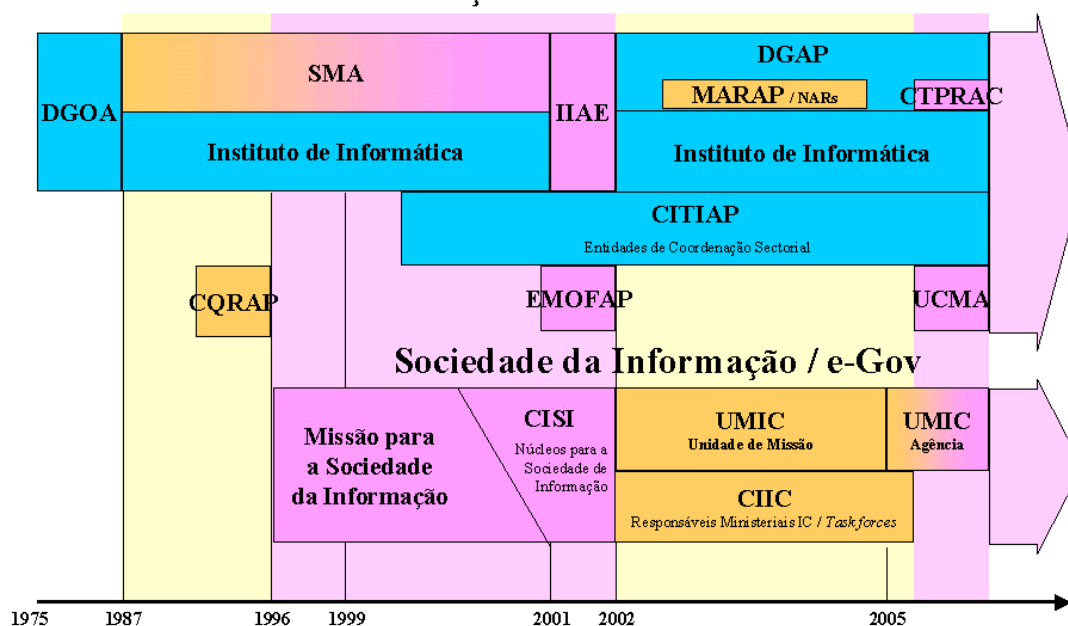
As estruturas de responsáveis pela gestão do governo electrónico em Portugal têm sido nos últimos tempos voláteis. Segundo o professor Luís Amaral (Luís Amaral, 2004) a coordenação dos sistemas e tecnologias de informação no sector público tem sido regulamentada por um conjunto diversificado de legislação,<sup>155</sup> que tem condicionado, introduzido incoerência e limitado o efeito demonstrador do sector público português. Segundo Luís Vidigal<sup>156</sup> a evolução da modernização administrativa em Portugal desde a Revolução de Abril de 1974 e em particular da administração pública electrónica tem se apresentado como uma verdadeira "caldeirada organizacional" (Luís Vidigal, 2005b).

Figura 14 - Estruturas de Coordenação na Área do Governo Electrónico em Portugal

## Administração Pública Electrónica

### A "caldeirada" das estruturas de coordenação nos últimos 30 anos

#### Reforma da Administração Pública através das TIC



Fonte: A "caldeirada" das Estruturas de Coordenação nos Últimos 30 Anos (Luís Vidigal, 2005b)

#### LEGENDA:

CQRAP - Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (Dr.<sup>a</sup> Isabel Corte Real)

EMOFAP - Equipa de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado (Dr. Nuno Vitorino)

155 Como o DL 64/94, o DL 78/96, a RCM 19/96, a RCM 41/99, o DL 196/99, a RCM 110/00, a RCM 114/00, a RCM 107/00...

156 Luís Filipe Vidigal Rosado Pereira, consultor nas áreas do governo electrónico.

MARAP - Estrutura de Missão para o Acompanhamento da Reforma da Administração Pública (Prof. João de Deus Pinheiro)

CTPRAC - Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (Prof. João Bilhim)

Na segunda metade da década de 80 sob a liderança política do professor Cavaco Silva surgiu o Secretariado para a Modernização Administrativa, órgão na sua dependência directa, cuja principal função foi a de impulsionar reformas ainda longe da realidade em estudo, nomeadamente através de programas piloto no apoio à coordenação das inovações intersectoriais. Esta entidade actuou no sentido de diminuir o papel intervencionista do Estado e exigir interesse público na prossecução da acção administrativa (mais próxima dos interessados). Na “mira” mais genérica da sociedade de informação, no segundo mandato da equipa do Dr. António Guterres foi criada a Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação<sup>157</sup> (CISI) e substituída a Missão para a Sociedade de Informação, no mesmo período e até 2002 a coordenação das tecnologias de informação no sector público estiveram sob a responsabilidade da Comissão Intersectorial das Tecnologias de Informação na Administração Pública (CITIAP) onde cada Ministro era o responsável pela implementação do governo electrónico no seu Ministério. Com a tomada de posse de um novo executivo em Abril de 2002 liderando pelo Dr. Durão Barroso, esta matéria saiu da alçada do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior passou a ser coordenada pela Presidência do Conselho de Ministros, através da tutela do Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro, com esta mudança é extinta a Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação e criada a Comissão Interministerial para a Inovação e Conhecimento. Em paralelo surge a Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento,<sup>158</sup> entidade operacional de apoio ao desenvolvimento da política governamental em matéria de inovação, sociedade da informação e governo electrónico, assumindo-se a liderança e a coordenação horizontal a partir de um órgão de missão na superintendência e tutela do Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior. Entre 2002 e 2005, estas matérias constituíam prioridades e estiveram essencialmente sob responsabilidade da UMIC, mais tarde designada de Agência para a Sociedade de Informação e Conhecimento. Com a entrada em funções do actual Governo, o XVII, surgiram novas alterações e continuou a pulverização de unidades, com responsabilidades distribuídas por vários Ministérios, com alguma sobreposição de competências e missões aparentemente pouco claras. Para além da reconfigurada UMIC, foram criados a Unidade de Coordenação da Modernização

---

157 Resolução do Conselho de Ministros 114/00, de 18 de Agosto.

158 A Resolução de Conselho de Ministros nº135/2002 de Novembro atribuiu à UMIC o enquadramento institucional da actividade do Governo em matéria da sociedade de informação, do governo electrónico e da inovação.



Administrativa<sup>159</sup> ”integrada na Presidência do Conselho de Ministros e na dependência do Ministro de Estado e da Administração Interna”<sup>160</sup> com atribuições na “Reforma do Estado e da Administração Pública e identificação de medidas prioritárias” (XVII Governo, 2005e) o Gabinete de Coordenação da Estratégia de Lisboa e o Gabinete de Coordenação do Plano Tecnológico (sendo que os dois últimos fundiram-se no final de 2005).

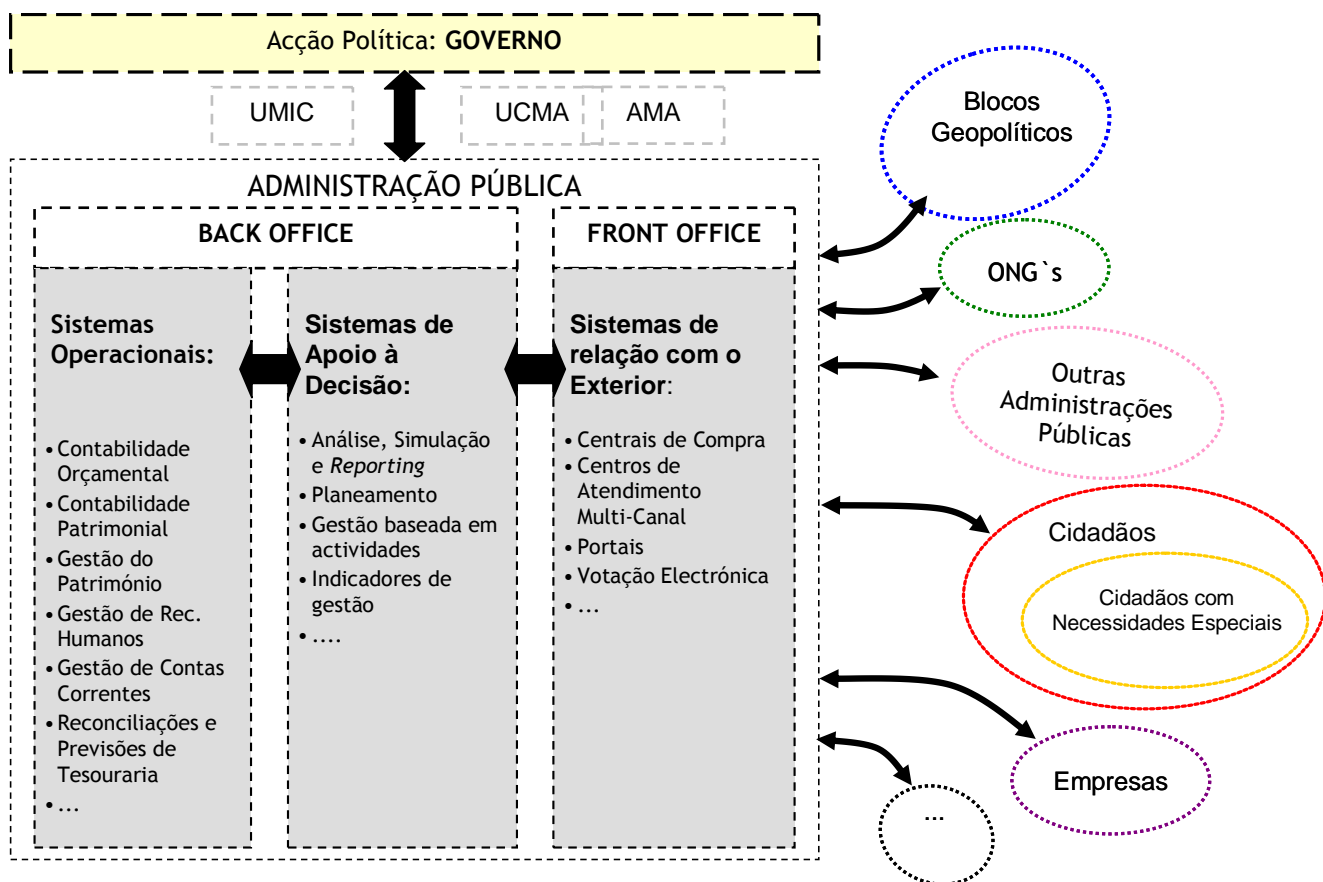
Actualmente e do ponto de vista sistémico, a aplicação do conceito de governo electrónico em Portugal assume uma configuração próxima da ilustrada na figura seguinte. A acção política estratégica, a definição de directrizes, políticas públicas, legislação cabe nesta matéria, como em outras ao poder político que exerce funções governativas. Esta acção eminentemente política é apoiada do ponto de vista táctico e de acordo com a legislação vigente em Portugal pela actuação de duas Agências cujo espectro de acção é transversal a todo o sector público, a Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC) que tem por missão o planeamento, a coordenação e o desenvolvimento de projectos nas áreas da sociedade de informação e do governo electrónico e a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) responsável pela modernização administrativa, cabendo-lhe identificar, seleccionar e promover iniciativas de modernização transversais, proceder à sua monitorização e comunicar os respectivos resultados. Ao nível operacional encontram-se as “diferentes administrações públicas” com visões normalmente verticais e restritas ao seu âmbito de acção. Estas encontram-se mais ou menos apetrechadas a nível do seu *back-office* por sistemas operacionais e de apoio à decisão, a nível de *front-office* encontram-se os sistemas de informação de relação com o exterior que garantem a relação com os seus destinatários, como os blocos geopolíticos como a União Europeia, organizações não governamentais, empresas, cidadãos ou outros.

---

159 U.C.M.A.

160 Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005, de 13 de Maio.

Figura 15- Governo Electrónico do Ponto de Vista Sistémico em Portugal



A curto/médio prazo e com base no documento de apresentação do PRACE<sup>161</sup>, as tecnologias de informação e comunicação devem ser apenas um meio de suporte à gestão de recursos partilhados dentro de cada Ministério. O estabelecimento de um único serviço tecnológico em cada Ministério pode expressar-se num aumento de eficiência pública. O modelo PRACE acrescenta uma nova estrutura, a Agência para a Modernização Administrativa (AMA), na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, com a responsabilidade de gestão das infra-estruturas tecnológicas, com competências tático/estratégicas e papel de normalizador das diferentes entidades com atribuições nesta área dos diferentes dos Ministérios. Contudo, o posicionamento da AMA na Presidência do Conselho de Ministros e da UMIC no Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior pode revelar um desajuste de níveis, um mais transversal e outro mais ministerial. É possível identificar um conjunto repartido de

161 Comunicado do Conselho de Ministros de 30 de Março de 2006.



responsabilidades, áreas cruzadas, sobrepostas e áreas inóspitas partilhadas por diferentes entidades a UMIC, a UCMA, a AMA, o Gabinete de Coordenação da Estratégia de Lisboa e o Gabinete de Coordenação do Plano Tecnológico, por outro lado a inexistência de um órgão coordenador entre os diferentes agentes faz prever a continuação de alguma desarticulação.

O quadro seguinte procura esquematizar de modo sintético os objectivos e estratégias do governo electrónico em Portugal nos últimos tempos, assim como as principais estruturas responsáveis pela sua operacionalização.

Quadro IX - Objectivos, Estratégia e Coordenação do Governo Electrónico em Portugal

Objectivos	Estratégia	Coordenação
Disponibilizar serviços 24 horas por dia, 7 dias por semana através de diversos canais. Fazer a “reengenharia” dos processos administrativos de modo a alcançar maior eficiência e redução de custos. Reorganizar e modernizar o sector público. Aumentar a confiança dos “clientes” no sector público. Melhorar a imagem do sector público perante os seus “clientes” e suas congéneres. Fazer do Sector Público um exemplo de “comércio electrónico” dinamizando o tecido empresarial e a sociedade em geral.	Até 2003 foi implementada um conjunto de acções dispersas, que decorreram essencialmente de investimentos em TIC, para responder sobretudo a necessidade internas. <sup>162</sup> A partir de 2003 o Plano de Acção para o Governo Electrónico integrado no Plano de Acção para a Sociedade de Informação. A partir do final de 2005 o Plano Tecnológico destinado ao aumento da competitividade e à sociedade em geral, inclui acções referentes ao Governo Electrónico, a partir de Março de 2006 o <i>Simplex</i> mais centrado	Até 2002 a coordenação foi essencialmente da responsabilidade da Comissão Intersectorial para as TI na AP, onde cada Ministro era o responsável pela implementação do Governo Electrónico no seu Ministério. De 2002 a 2005 o papel de coordenação este sob a égide da UMIC, enquanto entidade transversal dependente do poder político. Em 2006 passa a UMIC para o MCES, e surge UCMA, <sup>163</sup> mais vocacionada para modernização administrativa mas também com algumas competências nas

162 Apesar disto, já existiam alguns serviços públicos prestados “electronicamente” por exemplo na área dos impostos.

163 Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa.



Objectivos	Estratégia	Coordenação
	na modernização e simplificação do Sector Público e do Governo Electrónico.	questões do governo electrónico <sup>164</sup> .  Em 2007 surge a AMA <sup>165</sup> , com a responsabilidade de gestão das infra-estruturas tecnológicas.

Verifica-se que apesar de alguma continuidade nas linhas gerais de desenvolvimento da sociedade de informação e do governo electrónico em Portugal, as rupturas políticas ocorridas e sentidas a nível das estruturas responsáveis pelas acções em curso têm gerado alguma entropia na actuação dos diferentes agentes, paradoxos de produtividade, limitação de projectos assentes na transversalidade, constrangimento de uma estratégia forte no sentido da interoperabilidade em detrimento das muitas e pequenas administrações públicas, com poderes, culturas e maturidades diferentes. Alguns esforços realizados têm sido sinuosos em grande medida pelas complexas mudanças no seio das estruturas de gestão, seus processos, cultura organizacional, patrocínio político, entre outros.

Esta volátil estrutura muito permeável as oscilações políticas e seus cunhos pessoais, tem primado pela ausência de uma política suficientemente estável, clara e motivadora para o governo electrónico a médio/longo prazo. Falta uma identificação rigorosa da visão, o que se quer alcançar, qual o caminho e estratégias a percorrer, quem deverá fazer a sua implementação operacional, quem verifica, valida e corrige a sua ocorrência. O que tem transparecido é uma ausência de visão holística coerente e interiorizada pelas diferentes estruturas relativamente às suas acções e aos seus resultados. Hoje, como nos últimos tempos não é possível identificar univocamente a nível do governo electrónico:

- Quem é responsável pelas decisões;
- Como são tomadas as decisões;
- Quem é o responsável pela implementação dessas decisões e
- Como se garante os meios para essa implementação.

O sector público enquanto impulsionador da sociedade da informação e do governo electrónico em Portugal, deveria estabelecer uma estratégia de médio/longo prazo, que

164 Afirmado pelo Ministro António Costa no dia 30 de Março de 2006 na apresentação das decisões do Governo relativamente ao PRACE (Programa de Reforma da Administração Pública Central do Estado).

165 Agência para a Modernização Administrativa.



reclame de modo evidente a condução da sociedade da informação e do governo electrónico em Portugal, baseada numa estrutura coerente que contemplasse os diferentes níveis e áreas de intervenção de modo inequívoco, ciente das políticas públicas a prosseguir, conhecedora da visão, objectivos, estratégias a percorrer, programas, projectos, acções e iniciativas, com capacidade de liderar e motivar para a sua execução, controlo e avaliação.

Acredita-se que a solução adequada deveria incluir uma estrutura de gestão da sociedade da informação e do governo electrónico, preferencialmente na dependência directa do Primeiro-Ministro, que sintonizasse e equilibrasse as diferentes estruturas responsáveis pela operacionalidade dos projectos. O modelo proposto deveria contar como uma estrutura de gestão forte a nível central, independente, mas próxima do *know-how* e experiência dos organismos.

### 4.3. Análise de *Stakeholders*

O sector público não opera isoladamente, interna e externamente contacta continuamente com pessoas e organizações que influenciam directa ou indirectamente as suas actividades, o sucesso da implementação de um modelo de governo electrónico depende, em grande parte, da capacidade de “gestão” dessa complexa interacção. São considerados *stakeholders* todas as pessoas ou instituições que fazem um *stake* no governo electrónico em Portugal, são pessoas, instituições ou entidades que conseguem afectar ou são afectados pela prossecução das suas finalidades e objectivos.

Neste ponto pretende-se identificar, classificar e caracterizar de modo sumário seis *stakeholders* do governo electrónico em Portugal. Esta análise *stakeholder* almeja responder essencialmente: “Quem afecta ou é afectado pelo paradigma do governo electrónico em Portugal?”; “Qual o seu papel?” e “Quais os constrangimentos à sua acção?”

Uma análise de *stakeholders* poderá servir de base para:

- a) Identificar e caracterizar os principais agentes envolvidos;
- b) Analisar o contexto envolvente deste paradigma;
- c) Identificar e estabelecer prioridades de acção;
- d) Antecipar o impacto das acções dos *stakeholders*;
- e) Antecipar potenciais conflitos e riscos;
- f) Melhorar a implementação de soluções e
- g) Prever potenciais resultados e possíveis desvios.

Esta análise dirige-se a um universo genérico e não tem em conta uma etapa específica de um dado processo num determinado momento, pode ir do planeamento até a sua implementação, em diferentes projectos, com características e âmbitos heterogéneos. O processo de “identificação” e “classificação” baseou-se fundamentalmente na percepção da realidade, do senso comum e de bibliografia mais ou menos generalizada. Após a identificação, e tendo em conta o papel de cada *stakeholder*, foram agrupados por dois grupos, os primários e os secundários. Considerando-se como:

*Stakeholders Primários* aqueles que participam directamente nas actividades e projectos, sem a sua acção o governo electrónico não existiria. Sumariamente, são os agentes responsáveis pela “alimentação” (*inputs*) dos processos de governo electrónico e

*Stakeholders Secundários* aqueles que não estão directamente envolvidos nas actividades de suporte ao governo electrónico, mas que são “tocados” pelos seus *outputs*, são essencialmente os destinatários dos resultados, justificam a sua existência.

Apesar de cada *stakeholder* ter necessidades e preocupações diversas, esta agregação tem em conta as características comuns preponderantes dos diferentes agentes, contudo um mesmo *stakeholder* poderá assumir mais do que um papel e ser catalogado em diferentes grupos, por exemplo, um cidadão pode também ter o “papel” de funcionário público, ou uma empresa do sector privado ser “fornecedora” ou “cliente”.

Nos pontos seguintes abordar-se-ão três *stakeholders* primários (os políticos, os funcionários/colaboradores e as empresas fornecedoras) e três secundários (os cidadãos, as empresas “clientes” e as organizações não governamentais), caracterizando-se numa primeira fase o seu papel/ responsabilidade e numa segunda fase quais os aspectos que poderão condicionar a sua acção.

#### 4.3.1. Stakeholders Primários

Os *stakeholders* primários participam directamente no processo de concepção e implementação de estratégias, são os grandes “alimentadores” do processo de governo electrónico em Portugal.



#### 4.3.1.1. Políticos

São os grandes responsáveis e os impulsionadores desejáveis deste tipo de iniciativa, deverão definir as políticas públicas, objectivos e prioridades, assim como garantir a sua qualidade das mesmas, no sentido de se posicionar convenientemente na “competição” com os seus pares. Estes *stakeholders* devem alicerçar a mudança numa forte e clara liderança, assumir o papel de regulador, normalizador e exemplificador de tendências e acções. Devem ainda, assegurar os meios, a compatibilidade e coerência entre diferentes acções, efectuar o seu acompanhamento e *accountability*, assumir decisões e resultados. Avaliar o desempenho dos serviços e procurar activamente inovar na concepção e execução do “serviço público”.

Este grupo encontra normalmente um conjunto de aspectos que constroem a sua acção. As necessárias e profundas mudanças trazem normalmente resistências e implicam processos de negociação e comunicação com outros agentes, como os sindicatos. Por outro lado, a incapacidade de demonstrar o “retorno” de muitos destes investimentos, não facilita a mobilização dos diferentes agentes, assim como a incompatibilidade dos prazos temporais entre ciclos de governação política cada vez mais curtos em Portugal, e os retornos visíveis a médio/longo prazo. Muitas vezes são ainda difíceis de contornar limitações, como as restrições orçamentais, a falta de recursos ou inadequação dos meios existentes, ou as pesadas, rígidas e desadequadas estruturas do sector público.

#### 4.3.1.2. Funcionários

No segmento funcionários/colaboradores podem distinguir-se dois grupos, cujos papéis são equivalentes mas a o grau de responsabilidade decrescente, os dirigentes organizacionais e os restantes colaboradores. A mudança tem que ser suportada em fortes gestores com capacidade de liderança que devem conhecer, assegurar e comunicar a mudança, motivar e estimular a capacidade de aprendizagem, garantir disponibilidade, flexibilidade e diversidade na formação e qualificação, nomeadamente no desenvolvimento de competências digitais, “estimulando” trabalhadores da sociedade do conhecimento e adequados “gestores” de informação e conhecimento. Devem ainda estimular a celeridade e qualidade de resposta com o acréscimo da versatilidade, aumentar a sua responsabilidade, autonomia e *empowerment* dos seus colaboradores. Cabe aos colaboradores informar, simplificar, insistir na “aplicação” e “utilidade” da inovação melhorando o *marketing* do sector público.

Este grupo encontra normalmente um conjunto de aspectos que condicionam a sua actuação, nomeadamente a ameaça de perder o seu posto de trabalho e a segurança que lhe está associada, a desmotivação perante “promessas milagrosas e recorrentes”, resistência à mudança pela alteração dos hábitos enraizados no tempo e resistência à moda de “mudar por mudar”. Por outro lado, a desactualização dos seus conhecimentos e competências face às exigências actuais, pode implicar a necessidade de ajustamentos estruturais e “procedimentais”, muitas vezes associados a aspectos narrativos como a história, a cultura, os códigos de conduta, ou um enquadramento institucional desadequado só possível de alcançar com um conjunto de reformas. Acrescenta-se ainda, a incompreensão do porquê de muitas mudanças, que surgem acompanhadas de exigências bruscas, aparentemente sem os benefícios equivalentes.

#### 4.3.1.3. Empresas - Fornecedores

As empresas, no seu papel de fornecedor têm muitas vezes a responsabilidade de suportar técnica e logisticamente muitos projectos de governo electrónico no sector público, sobretudo através de políticas de *outsourcing*, assumindo por vezes os projectos onde prestam serviços de modo quase proprietário. O sector público representa normalmente oportunidades de negócio para estas entidades, sendo normalmente um cliente “de peso” capital em muitas delas, prestação de serviços que para além da vertente lucrativa, permite-lhes melhorar a sua experiência e imagem no mercado, tornando-se mais competitivos, nomeadamente a nível internacional. Por outro lado, potencia usualmente melhorias na sua *performance*, por exemplo pela necessidade de assegurar *know-how*, uma dimensão relevante para garantir projectos neste âmbito, deter capacidade de investimento, meios, estruturas e profissionais actualizados, versáteis e com formação adequada.

Contudo, estas entidades deparam-se com um conjunto de limitações na sua actuação, como o desconhecimento do “negócio” público, o “receio” por parte dos seus clientes da exclusividade/propriedade do *know-how*, as alterações e inseguranças destes projectos com os ciclos políticos e mudança de decisores, a desconfiança do sector público que se traduz muitas vezes em resistências na disponibilização de meios, recursos e sobretudo informação e conhecimento. Por outro lado, a dependência exclusiva ou excessiva de “clientes públicos”, a melhoria de desempenho, eficiência e *performance* do sector público associada as restrições orçamentais pode representar problemas de liquidez e solvência a curto prazo, estrangular partes do seu negócio e dinamismo. Relativamente à sociedade, a desresponsabilização dos seus parceiros e produção de ineficiências são negativas para economia portuguesa.



### 4.3.2. Stakeholders Secundários

Os *stakeholders* secundários participam indirectamente no processo do governo electrónico em Portugal, tem papel de cooperação e são os grandes “destinatários/clientes” deste processo.

#### 4.3.2.1. Cidadãos

Os cidadãos são os principais destinatários da grande maioria dos projectos de governo electrónico, e são a justificação nuclear da sua existência. Este grupo assume um papel “duplo” são por um lado os “accionistas” do sector público e seus serviços, por outro lado os “clientes” das suas acções, neste papel duplo podem confrontar-se com um dilema incoerente, o de por um lado desejar mais e melhores serviços e por outro não desejar despendar mais recursos (obter mais e melhores serviços com menos custos). O seu papel, enquanto cliente é o de tornarem-se cidadãos cada vez mais participativos, conhecedores dos seus direitos e deveres, com capacidade de utilização da lógica de *self-service*, assumindo muitas vezes o papel de “mão-de-obra” gratuita. O sucesso de implementação e utilidade destes projectos depende fundamentalmente de si, das suas competências digitais, do seu nível de literacia digital, da compreensão dos benefícios adjacentes, da sua motivação e adesão.

Por outro lado, este amplo e heterogéneo grupo enfrenta um conjunto de constrangimentos como o receio e resistência à mudança, muitas vezes por falta de informação, ou por esta estar distorcida ou incompreensível (linguagem “incomum” não perceptível), por incapacidade ou iliteracia digital, utilização de *front-offices* pouco amigáveis, agravada nas situações onde são espelhadas a complexidade burocrática administrativa existente ao nível de *back-office*. Por outro lado, podem existir razões mais intrínsecas, como o desinteresse e “desencanto” pela cidadania e pelas questões públicas, a desmotivação na adesão pela incompreensão das mais-valias destes projectos, ou por considerá-los desadequados às suas necessidades, desnecessários e inúteis, pelo receio de perda de privacidade na exposição dos seus dados, ou incapacidade do sector público em garantir a segurança das transacções.

#### 4.3.2.2. Empresas - Clientes

As empresas, enquanto “clientes” do sector público, esperam deste tipo de acções menos custos nas transacções e a obtenção serviços de maior qualidade, maior transparência, simplicidade nas relações, maior capacidade competitiva e de aquisição de mais-valias. Por outro lado, anseiam pela diminuição de determinadas barreiras que lhe limitem as oportunidades de mercado, maior celeridade na resolução das suas necessidades permitindo uma maior focalização nas suas actividades *core* e nos seus objectivos centrais com ganhos de eficácia e eficiência que se traduzem em “receitas”. São ainda, à partida, os destinatários mais preparados para o governo electrónico. Porém, enfrentam constrangimentos idênticos as restantes entidades deste grupo, como iliteracia digital, *front-office* não amigáveis, incapacidade ou desadequação das suas estruturas e colaboradores, ou inexistência do desejo de aprendizagem. Por outro lado, podem sentir-se desmotivados em aderir pela incompreensão das suas mais-valias, por considerar determinados projectos desadequados às suas necessidades, desnecessários e inúteis, ou pelo desinteresse e “desencanto” pelas questões de cidadania e descrença em “promessas” consideradas recorrentes.

#### 4.3.2.3. Organizações Não Governamentais

Estas entidades podem por um lado, funcionar como parceiros do sector público, cooperando nas suas actividades, contribuindo para o aumento da sua eficiência e assumindo parte das suas missões e responsabilidades, por outro, enquanto “clientes” esperam menos custos, maior clareza, transparência, celeridade nas transacções, e de modo indirecto aumentar a sua eficiência pela focalização nas suas actividades nucleares e recuperação do tempo até aqui dispendido em actividades secundárias.

À imagem dos grupos anteriores enfrentam limitações como a iliteracia digital, *front-offices* pouco amigáveis, incapacidade ou desadequação das suas estruturas e colaboradores, inexistência do desejo de aprendizagem e desmotivação na adesão pela incompreensão das mais-valias, ou por considerarem os projectos desadequados às suas necessidades, desnecessários ou inúteis e sentirem-se menosprezados no seu papel de parceiros.





## 4.4. Conclusões

Muitos são os desafios que “empurram” Portugal para o paradigma do governo electrónico, neste capítulo referem-se os considerados mais concernentes para realidade portuguesa, alguns cumulativamente já haviam sido enunciados enquanto factores de enquadramento da presente dissertação. O nosso país tem apresentado uma dinâmica de modernização, ainda que nem sempre uniforme nas suas múltiplas vertentes, um conjunto de desafios como a globalização, o fim do incremento económico sustentado do mundo ocidental, a contestação do peso do sector público, a falência do “Estado-Providência” e do modelo burocrático, a difusão da *public choice* e do *New Public Management*, a inclusão num espaço geopolítico mais alargado que “implica” a incorporação das suas “regras”, o aperfeiçoamento da prestação técnica e do nível de conhecimentos dos seus trabalhadores, cidadãos cada vez mais informados, o desenvolvimento e difusão das tecnologias de informação e comunicação ou o aumento da literacia digital, factores que têm alimentado a pressão de implementação de estratégias de governo electrónico em Portugal.

Neste capítulo abordou-se a realidade política portuguesa no trilho do governo electrónico, estratégias, políticas públicas, iniciativas, programas e acções que têm sido desenvolvidos nos últimos tempos. Nos primeiros anos após o 25 Abril de 1974 e o Estado Novo, o sector público procurou essencialmente adaptar-se ao novo regime democrático e responder às necessidades mais básicas da população. A partir de 1986, o X Governo Constitucional liderado pelo professor Cavaco Silva começou a promover um princípio central do governo electrónico “administração pública virada para o cidadão” e em parceria com a sociedade civil surgiram dois marcos importantes na senda do governo electrónico, as iniciativas “Infocid” e “serviço público directo”. Com a entrada do XIII Governo e de António Guterres na segunda metade da década de noventa, a sociedade de informação passa a prioridade nacional, e de modo indirecto são impulsionadas um conjunto de medidas emblemáticas na área do governo electrónico, como o Livro Verde, as cidades digitais, a Iniciativa Internet, a iniciativa nacional para os cidadãos com necessidades especiais e desenvolvidas algumas diligências no domínio da democracia electrónica. A partir do XV Governo pela mão do Dr. Durão Barroso o governo electrónico contou com uma estratégia pública mais diferenciada, o Plano Nacional para o Governo Electrónico que compreendeu iniciativas como a banda larga, o programa nacional de compras electrónicas, a infra-estrutura de segurança electrónica, a biblioteca *b-on*, o *campus* virtual, ou o portal do cidadão. O Governo vigente (XVII) tem centrado o seu esforço em iniciativas estruturantes visíveis quer no Programa de Governo, no Plano Tecnológico, no Programa *Simplex*, quer em acções mais pontuais como “Ligar Portugal” ou a “Empresa na Hora”.

Contudo, e apesar de se verificar, ainda que de modo ténue, alguma continuidade nas linhas gerais de desenvolvimento da sociedade de informação em geral, e do governo electrónico em particular em Portugal, as rupturas políticas ocorridas e sentidas a nível das estruturas de gestão responsáveis pelas acções em curso, têm gerado alguma entropia na actuação dos diferentes agentes, paradoxos de produtividade, limitado projectos transversais e constrangido a interoperabilidade em detrimento dos muitos e pequenos sectores públicos, com poderes, culturas e maturidades diferentes. Hoje, como nos últimos tempos não é possível identificar univocamente, quem é responsável pelas decisões, como são tomadas, ou quais os meios que garantem a implementação do governo electrónico em Portugal.

Por fim, e porque o sector público não opera isoladamente, quer interna, quer externamente, contacta com pessoas e organizações que influenciam directa ou indirectamente as suas actividades, desenvolvendo um *stake* no governo electrónico em Portugal. Identificou-se neste estudo *stakeholders* que participam directamente no processo de concepção e implementação de estratégias, “alimentando” o processo, tais como, os políticos, os funcionários e as empresas (“fornecedoras”), enquanto outros participam mais secundariamente no processo, cidadãos, empresas e organizações não governamentais (“clientes”), assumindo essencialmente o papel de “destinatários”.



## 5. O GOVERNO ELECTRÓNICO EM PORTUGAL - A IMPLEMENTAÇÃO

“Quando os ventos de mudança sopram...  
...uns levantam barreiras...  
Outros constroem moinhos de vento”  
*Provérbio Chinês*

No capítulo anterior (IV) abordou-se a realidade política do governo electrónico, ao nível da estratégia concebida e a sua expressão em termos de políticas públicas, iniciativas, programas e acções desenvolvidas. Essa análise focou-se no período compreendido entre o 25 Abril de 1974 e os dias de hoje, contudo, verificando-se nesse capítulo que é com a entrada do XIII Governo e de António Guterres na segunda metade da década de noventa que a sociedade de informação foi assumida como desígnio nacional, e sobretudo a partir do XV Governo pela mão do Dr. Durão Barroso que o governo electrónico contou com uma estratégia pública mais diferenciada, a análise da implementação centrar-se-á nesse período. Sobretudo, porque é nesse período que os investimentos públicos em tecnologias de informação e comunicação não podem ser ignorados, despendendo os diferentes Governos valores relevantes do seu orçamento no desenvolvimento e manutenção de sistemas, computadores, redes e infra-estruturas, para além dos investimentos adjacentes ou subjacentes às questões de adaptação das estruturas e modernização do sector público mais difíceis de contabilizar directamente.

Neste capítulo, num primeiro ponto referir-se-ão a título de exemplo, alguns factores “infra-estruturais” do governo electrónico. Posteriormente, e de modo sucinto serão identificadas diferentes abordagens de implementação. Por fim, será analisada a implementação do governo electrónico em Portugal, as suas implicações e mudanças, quer no relacionamento com os seus “clientes/eleitores”, tendo em conta a *performance* de Portugal comparativamente à União Europeia, quer a nível interno.

## 5.1. Elementos Estruturantes do Governo Electrónico

### 5.1.1. As “Organizações Aprendentes” no Sector Público

As constantes e céleres mudanças a que o mundo global está sujeito, expõe as organizações a um conjunto de exigências, que obriga os indivíduos a uma aprendizagem contínua, sendo que as estruturas públicas em Portugal não são excepção. No sector público em Portugal vão já surgindo alguns indícios na senda das já referidas *learning organizations*, como por exemplo a gestão de competências<sup>166</sup> implementada no Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), a utilização de práticas de ensino à distância, *e-learning*, como acontece já nalguns cursos dirigidos aos trabalhadores do Estado ministrados pelo Instituto Nacional de Administração (INA),<sup>167</sup> a disseminação das melhores práticas e *benchmarking*, quer por empresas do sector privado como a Deloitte (Deloitte), quer pelo sector público com iniciativas como as do Instituto de Apoio as Pequenas e Médias Empresas Industriais (IAPMEI)<sup>168</sup> ou da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL)<sup>169</sup>, os diferentes sistemas de gestão documental e *workflow* em curso ou implementados, como o impulsionado pela Comissão Intersectorial de Tecnologias de Informação para a Administração Pública (CITIAP)<sup>170</sup> que permite a circulação electrónica de documentos entre as direcções de topo dos organismos do MFAP, e destes com os Gabinetes Governamentais, através da ferramenta *SmartDocs*. Para além destes exemplos “institucionais”, esta realidade também é visível a nível do desenvolvimento de portais corporativos, comunidades virtuais de colaboração voluntária em torno de interesses comuns, informações e ideias, grupos constituídos informalmente e independentemente das estruturas organizacionais, como por exemplo a comunidade de interesse do *Software Livre* no sector público<sup>171</sup>, recorrendo a meios como o correio electrónico, *chats*, *blogs*, entre outros. Mais espontâneas, ou mais institucionalizadas são

---

166 A gestão de competências é um modelo de gestão que assenta no conhecimento detido pelos colaboradores, em função das áreas de interesse definidas pela organização como sendo as importantes e vitais para atingir os resultados esperados. As competências são observáveis em comportamentos, e podem combinar aptidões, atitudes, conhecimentos ou interesses.

167 Nomeadamente nos cursos financiados pelo POAP.

168 Cujo endereço é <http://www.iapmei.pt/iapmei-bmkartigo-01.php?temaid=14>.

169 Cujo endereço é <http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12117>.

170 Cujo endereço é <http://www.citiap.gov.pt/>.

171 Repositório de conhecimento em *Open Source* - OSS do Sector Público Português destinado à troca de experiências entre todos aqueles que ao serviço do Estado o utilizam. Disponível em <http://www.softwarelivre.citiap.gov.pt/>, acedido em Outubro de 2006.



demonstrações de colaboração, que criam repositórios de conhecimento comuns que demonstram a importância do intercâmbio de informações, enquanto facilitador e promotor da inovação, do conhecimento e desenvolvimento do “Ba” (Ikujiro Nonaka & Noboru Konno, 1998), onde o conhecimento resultante das diferentes experiências pessoais, das actividades, estudos e discussões tornam-se modos de aprendizagem no sector público em Portugal.

Contudo, e apesar de todos os desenvolvimentos verificados e dos organismos públicos serem verdadeiros repositórios de conhecimento, de modo geral em Portugal a cultura e o ambiente ainda não estão totalmente direccionados para a aprendizagem organizacional contínua e/ou para a inovação, a própria dimensão dos organismos públicos e a sua heterogeneidade limitam mudanças profundas, acrescentando-se ainda que questões como a gestão do conhecimento, de competências, capital intelectual e outros conceitos pela sua natureza intangível e resultados visíveis a médio/ longo prazo difíceis de determinar, “mensurar”, como partilhar e reutilizar, são muitas vezes preteridas relativamente a aspectos mais tangíveis da vida organizacional.

### 5.1.2. A Informação no Sector Público

Segundo o estudo de âmbito do SIGRAP<sup>172</sup> (Deloitte, 2004) em 2004 muita da informação fundamental de gestão e/ou controlo no sector público em Portugal, era inexistente, não poderia ser considerada fiável, não se encontrava integrada (organizada de acordo com os silos funcionais, como por exemplo a informação das receitas e despesas do Estado), ou é disponibilizada com um grande atraso o que limita a sua utilidade para a gestão (de que é exemplo a Conta Geral do Estado). O sector público português desconhece muita da informação que dispõe, assim como é normalmente incapaz perante os padrões da sociedade actual, de divulgar ou estruturar os seus suportes e formas de acesso. Ainda não é possível obter em Portugal informação tão premente como o balanço, o cadastro geral dos bens do Estado ou o balanço social, não sendo possível responder a questões como as enunciadas na figura seguinte.

---

<sup>172</sup> Sistema Integrado de Gestão dos Recursos da Administração Pública.

Figura 16- Questões às Quais o Sector Público Português não Conseguiu Responder em 2004



Fonte: Relatório do Planeamento Estratégico do SIGRAP (Deloitte, 2004)

Questões cruciais na premente necessidade de gestão dos recursos públicos na óptica de economia, eficiência e eficácia (vulgo 3E's). Uma gestão sustentada em informação relevante, fiável, global e oportuna é fundamental para a integração e interoperabilidade dos vários sistemas de informação.

São vários os exemplos da falta de fiabilidade e integridade da informação (como por exemplo nos sistemas de acompanhamento da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos e autarquias locais, onde não existe a garantia de que a informação transmitida corresponde à data de referência em que a mesma é enviada), falta de partilha e dispersão da informação (como por exemplo a dispersão da informação pelos sistemas das entidades intervenientes no processo de cobrança - DGCI, DGAIEC, DGT, DGO - tem dado origem a um complexo processo de agregação, para o cálculo do défice do Orçamento de Estado recorrendo-se muitas vezes a estimativas, porque os sistemas não estão a comunicar), processamento manual da informação (como por exemplo o plano de tesouraria do Estado é actualmente baseado 100% em circuitos em papel e é actualizado diariamente em folha de Excel), bases de dados com informação estática (como por exemplo a base de dados da administração pública - BDAP), introdução de informação redundante por diferentes organismos (a impossibilidade de distinguir por exemplo os descontos e facturação efectuados por trabalhador do Estado para a ADSE), utilização de identificadores diferenciados entre entidades para identificação do trabalhador (NIF, n.º ADSE, n.º CGA), dificuldades no cruzamento de informação, contacto directo e sincronizado dos organismos (como por exemplo a inscrição dependente mas diferida na ADSE e na CGA ou na Segurança Social), inexistência de um



cadastro completo e actualizado do país, falta de um identificador único para os imóveis (n.º de matriz, n.º de capa de processo, n.º da conservatória), dificuldade de harmonização de conceitos (como por exemplo “prédio” nos domínios território, valor legal e gestão), universos de informação incompletos (como por exemplo o registo de propriedade na DGRN não é obrigatório, sendo que o Estado é uma das entidades que não regista). Deveria ser possível fazer uma representação exhaustiva e detalhada dos recursos do Estado e conhecer a sua expressão, permitindo conhecer e controlar os fluxos financeiros do Estado e gerir os recursos patrimoniais e humanos.

Para além de todo o trabalho de reorganização de processos, estruturas e meios, deverão surgir, entre outras medidas, apresentações dos produtos desenvolvidos e em desenvolvimento, através da criação de bolsas de conhecimentos, elaboração de catálogos com aplicações comuns, levantamentos de bases de dados, aplicações e infra-estruturas existentes. Limitando o conhecimento tácito que não pode ser transferido nem difundido, e estimulando o explícito, pela publicitação ou socialização, recorrendo-se muito no sector público português a meios como conferências, seminários, *workshops* ou debates. Deverá procurar-se diversificar os modos de difusão dos produtos existentes, quer pelo sector público, quer pela sociedade civil, recorrendo-se para o efeito à Internet, a encontros periódicos gerais e sectoriais, como o ERSI<sup>173</sup>, os encontros da APDSI<sup>174</sup>, a CITTIAP<sup>175</sup>, a publicações das boas práticas, ou a congressos, como o Nacional da Administração Pública organizados pelo INA,<sup>176</sup> entre outros. Sempre com o objectivo de promover o intercâmbio informacional no seio do sector público, seria interessante o desenvolvimento por exemplo, de uma “Intranet do sector público”, incentivar-se a permuta/partilha de aplicações e de dados, recorrer-se a serviços partilhados entre entidades com necessidades informacionais comuns e estimular-se a utilização de sistemas documentais electrónicos. Sendo que digitalização, circulação ou armazenamento electrónico da informação tem um conjunto de vantagens como a economia de espaço, maior celeridade, reutilização, maior facilidade de acesso, mas também possibilita a concepção de novos produtos que tem como matéria-prima informação. Para que os exemplos anteriores sejam concretizáveis seria necessário garantir um conjunto de condições, como o estabelecimento de um sistema de catalogação único, disponibilizar informação “classificada”, identificar formas de

---

173 Encontro de Responsáveis de Sistemas e Tecnologias de Informação da Administração Pública, organizado pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças.

174 Associação Portuguesa para o Desenvolvimento da Sociedade de Informação.

175 Comissão Técnica Intersectorial dos Sistemas e Tecnologias de Informação da Administração Pública.

176 Instituto Nacional de Administração.



acesso, geri-la correctamente desenvolvendo a consciência que o conhecimento é um capital que permite criar valor.

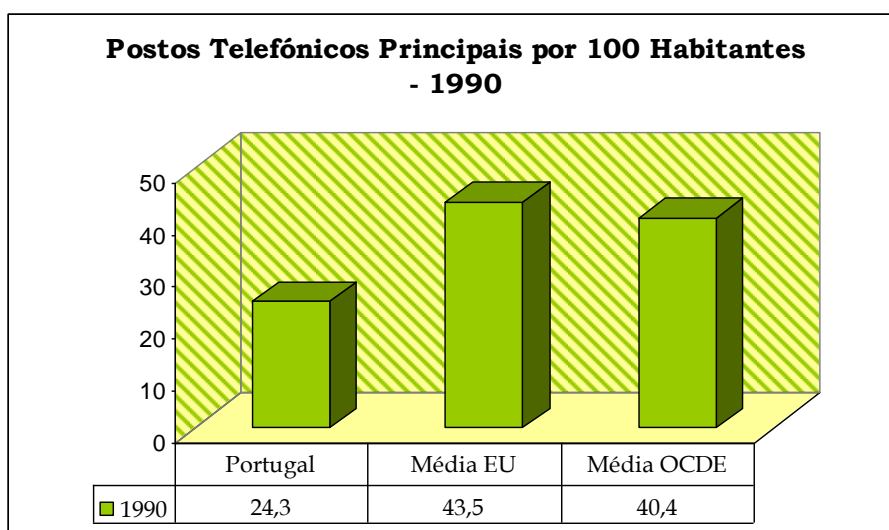
A inexistência de informação, segura, fiável, actualizada e oportuna limita a relação do sector público com os seus “clientes”, a capacidade de gestão dos recursos do sector público aos diferentes níveis de agregação, como também condiciona uma verdadeira implementação do governo electrónico em Portugal.

### 5.1.3. As Telecomunicações

O sector das telecomunicações tem vindo a destacar-se pelas mais-valias que lhe são associadas, nomeadamente, a mobilidade, inovação, conforto, rapidez de acesso e capacidade de resolução de tarefas. Este sector é determinante na evolução do governo electrónico em Portugal, não só pela sua influência no desenvolvimento económico, crescimento e produtividade, mas sobretudo pela sua função de disseminação da tecnologia.

Em 1990 o número de postos telefónicos principais era de 24 por cada 100 habitante, com menos 19 postos telefónicos do que a média verificada na União Europeia e menos 16 que a verificada na OCDE. Uma *performance* inferior em cerca de 40 pontos percentuais.

Figura 17 - Postos Telefónicos Principais por 100 Habitantes em Portugal - 1990



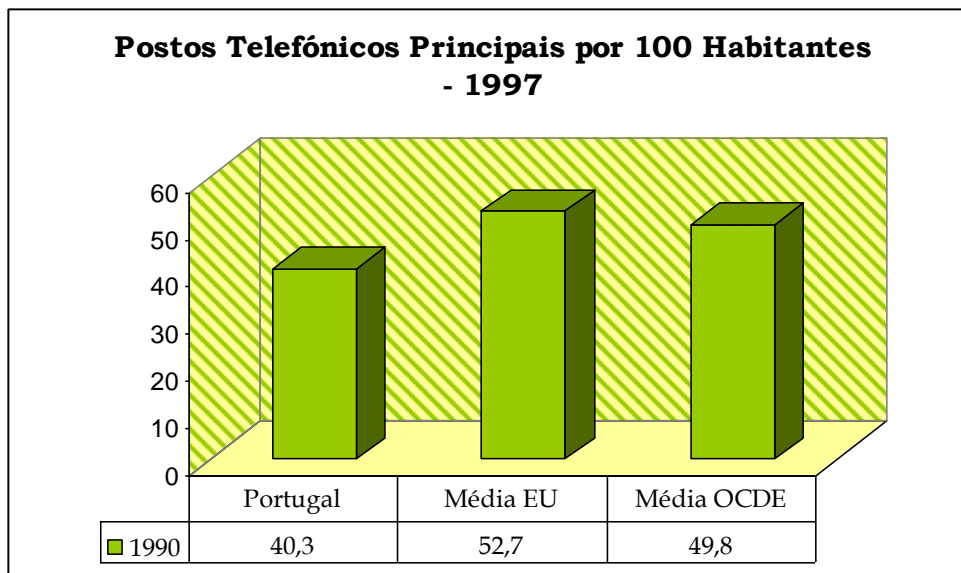
Fonte: APDSI - De Bangemann ao Plano Tecnológico (Jorge Dias Coelho, 2006)

Passados sete anos, essa média aumentou 16 postos telefónicos, sendo, em 1997, de 40 por cada 100 habitante, mantendo-se a diferenciação negativa relativamente à União



Europeia e a OCDE, respectivamente com menos 12 e menos 10. Contudo, verificou-se uma ligeira melhoria comparativamente aos dados de 1990 na *performance* de Portugal, diferença que em qualquer dos casos reduziu em cerca de 7 postos telefónicos de diferença.

Figura 18 - Postos Telefónicos Principais por 100 Habitantes em Portugal - 1997



Fonte: Bangemann ao Plano Tecnológico (Jorge Dias Coelho, 2006; UMIC/INE, 2006e)

Segundo o estudo “A sociedade de Informação em Portugal” (UMIC/INE, 2006e) em 2006 o parque de acessos telefónicos era de 39 acessos por cada 100 habitantes, sendo que o número de clientes do serviço telefónico fixo rodavam os 3 milhões, os assinantes do serviço móvel eram quase 12 milhões, com uma taxa de penetração de 111%, valor muito significativo. Nos últimos tempos o sector das telecomunicações tem sido muito fértil, sobretudo nas comunicações móveis, começando-se com os *bip`s*, seguindo-se os telemóveis, os *SMS*, as *MMS* e *Next Generation Mobile Networks*. Evolução que contribui decisivamente para a criação de infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento do governo electrónico em Portugal, segundo a obra *Outlook 2004 Ciência Rumo à Sociedade do Conhecimento* (Alexandra Caldas, 2005) o investimento em telecomunicações em Portugal apresenta o 5º melhor desempenho a nível internacional entre 60 países. Contudo, muitas infra-estruturas só se encontram disponíveis ou com uma *performance* de qualidade nalgumas zonas, normalmente nas áreas urbanas. Por outro lado, a extensa panóplia de meios disponíveis podem significar limitações de produtividade em ambientes como o português onde predomina informação desactualizada, desadequada e fragmentada.

#### 5.1.4. A Educação

Até 1950, Portugal foi um campo árido do ponto de vista educativo. Em 1950 começou-se a dar os primeiros passos a nível do primeiro ciclo, em 1965 do 2º ciclo, em 1976 do 3º ciclo, em 1980 do secundário e só em 1990 no superior. Recorrendo aos dados dos “Censos 2001 - Resultados Definitivos” (INE, 2002) verifica-se que em 1991 a taxa de analfabetismo era de 11%, em 2001 9%, com apenas menos três pontos percentuais, contudo, analisando o número de analfabetos com dez ou mais anos em 1991 (838.140) e em 2001 (281.889) os valores são mais promissores. Por outro lado, em 2001 verificava-se uma concentração, no ensino secundário e superior para as vias académicas e sociais, em detrimento das vias tecnológicas e técnicas. Outra conclusão que se pode retirar da análise deste documento e do seu anterior (relativo a 1991) comum a todos os níveis de ensino, é que à medida que se caminha para os níveis habilitacionais superiores a percentagem de realização baixa, quer em relação aos níveis anteriores quer em relação à idade das pessoas. Por exemplo, aos 19 anos de idade, sete anos depois da idade normal de finalização do 2º ciclo, atinge-se o valor máximo de realização deste nível de ensino, 92%. Entre as pessoas de 30 a 39 anos, 66%. Entre as dos 50 a 59 anos, apenas 24%. E entre as dos 65 a 74, apenas 15,5%. Verifica-se assim que “as faixas etárias mais jovens apresentam maiores níveis de habilitações, o que traduz o esforço realizado nas últimas décadas ... em 2004 cerca de metade dos jovens até aos 22 anos tinha pelo menos o 12º ano, enquanto em 1993 essa taxa era ainda de 37,8%” (XVII Governo, 2005b). Apesar destas melhorias, Portugal encontra-se ainda bastante distante da meta europeia.

A educação e valorização contínua dos recursos humanos, é uma área onde se tem vindo apostar pela mão de diferentes executivos governamentais e onde se deve continuar a apostar, nomeadamente, na aquisição de formação e certificação de competências básicas em tecnologias de informação e comunicação, na formação média e a nível superior em áreas técnicas, tecnológicas ou científicas (face a constatação de algum défice do nosso país nestas áreas de formação)<sup>177</sup>, na formação académica posterior à licenciatura, na inserção em redes de conhecimento internacionais ou na participação em centros de excelência.

---

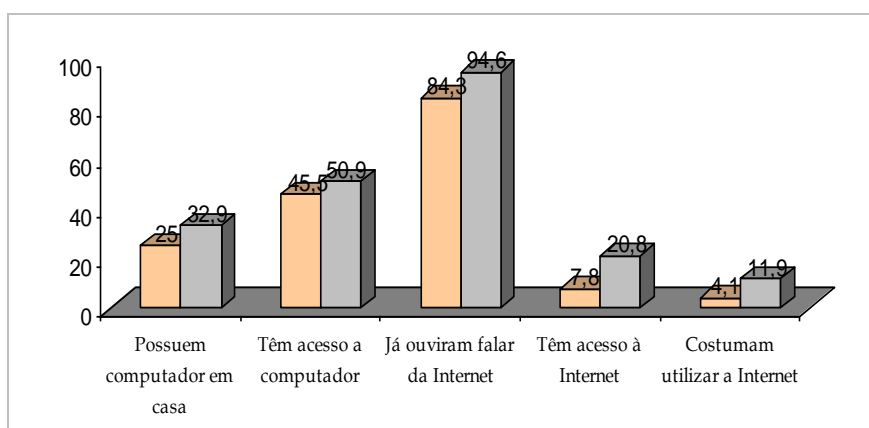
177 Visível por exemplo nas estatísticas referentes aos níveis de desemprego em Portugal, mais baixos nestas áreas comparativamente por exemplo as áreas das ciências sociais, docência, áreas jurídicas... “Mais de 42 mil licenciados no desemprego” em <http://www.fenprof.pt/?aba=27&cat=59&doc=1447&mid=115> /Lusa, 19/04/2006



### 5.1.5. A Internet

Efectuando uma análise diacrónica para o período temporal compreendido entre 1997 e 1999, do contacto dos portugueses com as tecnologias de informação e comunicação, e segundo Dias Coelho (Jorge Dias Coelho, 2006) é possível concluir que em dois anos, a percentagem de portugueses que possuíam computador em casa foi de mais 7,9 pontos percentuais, o acesso a computador foi de mais 5,4 pontos percentuais, os que ouviram falar da Internet passaram de 84,3% para 94,6%, com um crescimento de 10,3 pontos percentuais, o acesso à Internet quase triplicou, passando de 7,8 para 20,8 com mais 13 pontos percentuais e a percentagem de indivíduos que costumavam utilizar a Internet passou 4,1 para 11,9, com mais 7,8 pontos percentuais.

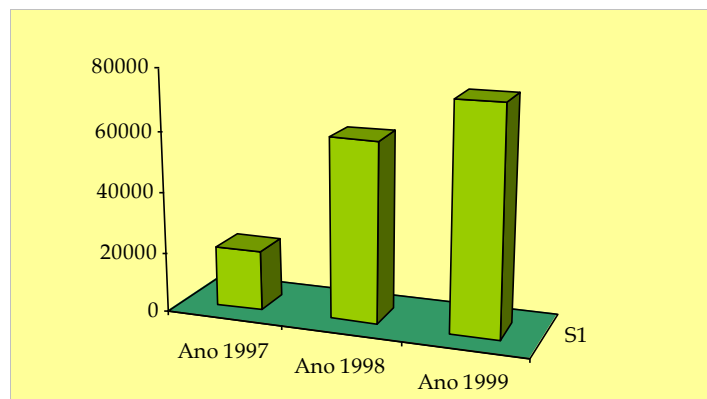
Figura 19 - A Internet em Portugal - 1997 e 1999



Fonte: De Bangemann ao Plano Tecnológico (Jorge Dias Coelho, 2006)

Ainda segundo o mesmo autor, o número médio de acessos diários à Internet nas escolas de 1997 para 1998 também cresceu, passando de 1767 para 59650, um aumento de 39883 acessos, de 1998 para 1999 o aumento também foi significativo, com mais 14760, apenas em dois anos o valor aumentou cerca de 70 pontos percentuais. Possivelmente como reflexo de iniciativas políticas lançadas pelo engenheiro António Guterres e pela evolução sentida a nível internacional neste âmbito.

Figura 20 - Número Médio de Acessos Diários à Internet nas Escolas em Portugal - 1997/1999



Fonte: De Bangemann ao Plano Tecnológico (Jorge Dias Coelho, 2006)

O meio académico, continuou a conhecer importantes avanços (UMIC/INE, 2006b), por exemplo em 2005, 7% das escolas públicas tinham Internet em banda larga, em Janeiro de 2006 todas as escolas do ensino básico e secundário no continente possuíam banda larga pela RCTS<sup>178</sup>, sendo Portugal um dos primeiros países assegurar esta realidade.

De acordo com Paquete de Oliveira (José Paquete de Oliveira, 2000) em 2000, os utilizadores de Internet em geral, em Portugal pertenciam essencialmente ao sexo masculino (68% de homens e 22% de mulheres), a participação política pela via digital também era maioritariamente do sexo masculino, embora a diferença entre géneros se demonstrasse menos acutilante (63,5% de homens e 36,5% de mulheres). Para além do género, registavam-se diferenças entre os “cibercidadãos”, nomeadamente pelo grupo etário, a faixa etária com utilização mais expressiva de Internet (46%) tinha entre 20 e 29 anos, enquanto com 50 anos ou mais apenas 5% de utilizadores. A participação política em contexto digital é contudo, mais dispersa pelos grupos etários, não deixando de apresentar uma maior concentração nos níveis mais baixos dos escalões etários. Nesta análise é possível deduzir uma maior tendência nas idades mais baixas para a utilização das tecnologias, contrapondo com o maior interesse médio pela vida política pelos cidadãos de escalões etários mais elevados.

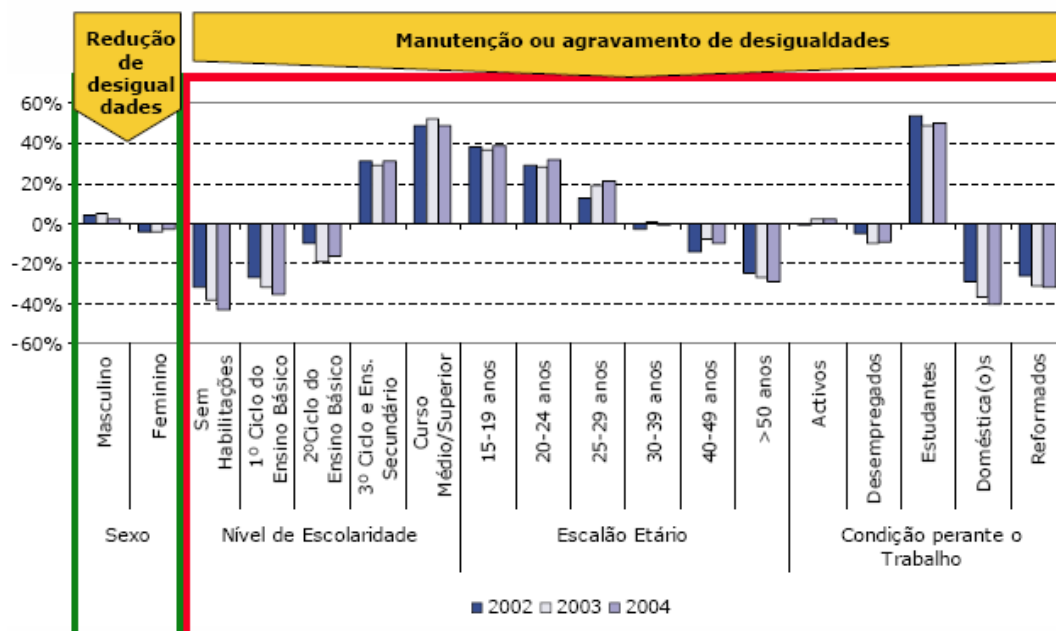
Maria João Simões (Maria João Simões, 2005) procurou dar resposta a questão que se prende com o facto de saber se “as novas tecnologias de informação e comunicação estão ou não a transformar as práticas e as oportunidades de participação política dos cidadãos portugueses”, uma das principais conclusões da sua obra é que em Portugal “a participação activa dos cidadãos nos seus meios civil, cultural, político é muito fraca” e que “a utilização das tecnologias de informação e comunicação não está desligada do

178 Rede Ciência, Tecnologia e Sociedade.



contexto sócio-histórico em que os cidadãos estão inseridos, da cultura prevalecente e também das desigualdades sociais.

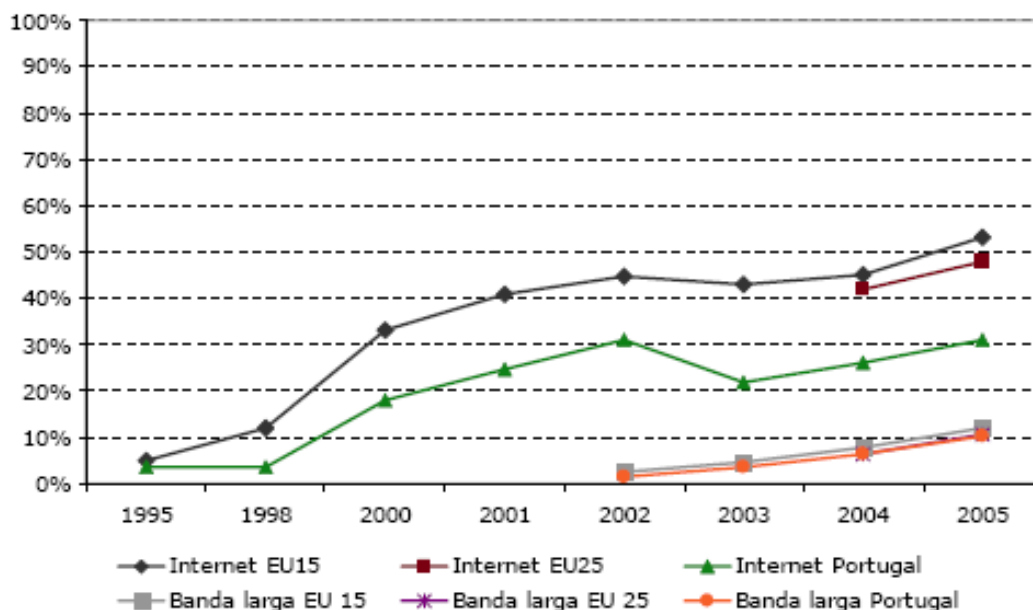
Figura 21 - Diferença entre a Utilização da Internet em Grupos e da População Geral em Portugal - 2002/2004



Fonte: A Sociedade da Informação e a Política em Portugal: A Democraticidade do Acesso e o Estado Aberto (Filipe Montargil, 2006)

Relativamente à média europeia os níveis de penetração da Internet ainda são reduzidos, sobretudo no universo da população com mais de 25 anos e com habilitações inferiores ao 9º ano de escolaridade. Contudo, segundo o estudo “A sociedade de Informação em Portugal” (UMIC/INE, 2006d) em 2006 42% dos portugueses com idades compreendidas dos 16 aos 74 anos, utilizavam computador, percentagem das mais elevadas da União Europeia dos 25 nas pessoas com nível educacional secundário (80%) e superior (87%) sendo de 99% nos estudantes. A posse de tecnologias de informação e comunicação nos agregados familiares, nomeadamente a posse de computador desde de 2002 cresce a uma média anual de 14 pontos percentuais. Em 2004, 25% dos portugueses utilizavam regularmente a Internet, 16% dos agregados familiares possuíam ligações em banda larga e 41% dos agregados familiares tinham computador. Relativamente à Internet, os valores descem ligeiramente, contudo também apresentam uma *performance* significativa, a taxa de penetração de acesso por banda larga à Internet nos agregados familiares passou de 8% em 2003 para 24% em 2006, com um acréscimo anual médio de 44 pontos percentuais.

Figura 22 - Evolução da Utilização da Internet e Banda Larga na União Europeia e Portugal - 1995/1998



Fonte: A Sociedade da Informação e a Política em Portugal: A Democraticidade do Acesso e o Estado Aberto (Filipe Montargil, 2006)

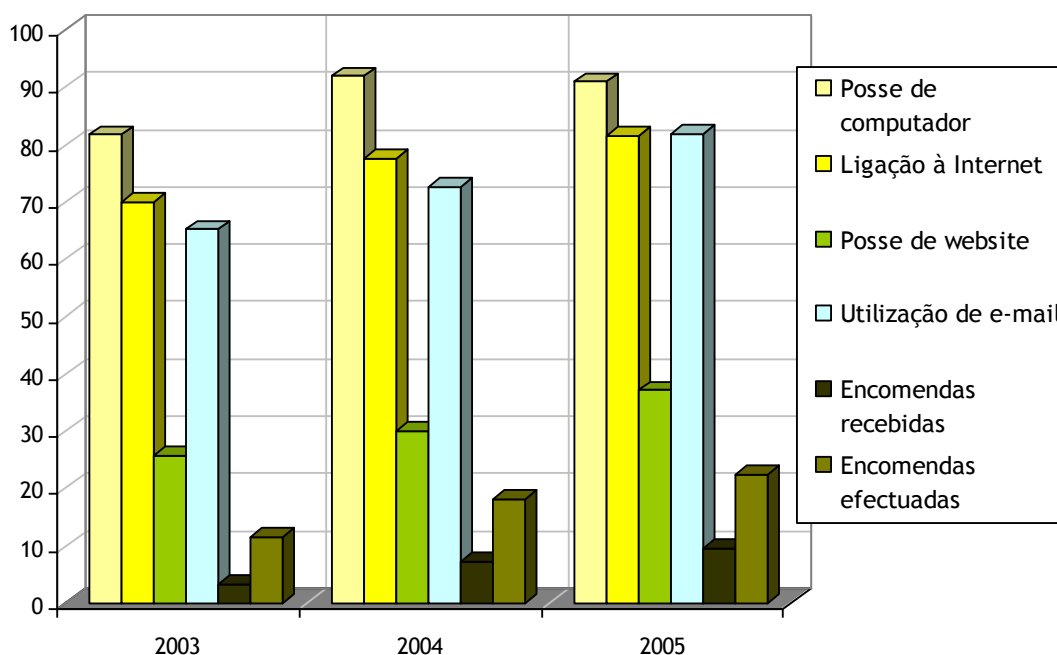
Contudo, a população que recorre à Internet utiliza essencialmente os serviços mais básicos como o correio electrónico e apenas uma fatia muito reduzida da população utiliza, por exemplo o comércio electrónico. Em 2004, os portugueses preferiam enviar e receber mensagens de *e-mail* (75%), 49% jogar ou fazer *download* de jogos, música e vídeos, 48% realizar actividades profissionais, 47% realizar actividades de estudo ou formação, 41% procurar informação sobre bens e serviços e 39% ler jornais e revistas *on-line*.

Relativamente às empresas (UMIC/INE, 2006a) 96% das grandes empresas em Portugal em 2006 possuíam ligação à Internet em banda larga (detendo o segundo lugar do *ranking* dos 25 países da União Europeia) e 100% possuíam ligação à Internet. As empresas médias tem 98% acesso à Internet, em banda larga 83% (10º lugar), enquanto as pequenas empresas tem 78% tem acesso à Internet, 59% (13º lugar) em banda larga.





Figura 23 - Evolução da Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Empresas em Portugal - 2003/2005



Fonte: Economia Digital (UMIC/INE, 2006a)

O crescimento anual médio na ligação à banda larga por parte das empresas foi desde 2003, 43 pontos percentuais. Na interacção com os organismos públicos as empresas, obtêm formulários em 92% dos casos, 91% efectuam preenchimentos e entregam os formulários *on-line* (em 4º lugar no *ranking* dos 25), 90% procuram informações, desempenho em geral, valores acima da média europeia dos 25 Estados membros.

Na vertente comercial, enuncia-se apenas como exemplo a evolução do comércio electrónico em Portugal, segundo as informações constantes na obra “Outlook 2004 Ciência: Rumo à Sociedade do Conhecimento” (Alexandra Caldas, 2005) em Outubro de 2004 o volume de transacções efectuadas através da Internet subiu 11 pontos percentuais relativamente ao ano anterior, alcançando no mês de Setembro 422 milhões de euros. Assim como o peso do volume negociado através da Internet no total das transacções efectuadas em sessões normais da Euronext Lisboa subiu 1,8 pontos percentuais, situando-se nos 9,9 por cento.

## 5.2. Diferentes Abordagens de Implementação

Analisando-se de modo genérico a realidade, verifica-se que as iniciativas de governo electrónico podem assumir diferentes abordagens de implementação:

1º. Abordagem nacional *top-down*. Numa primeira fase, é desenhado um plano nacional que depois é desdobrado em iniciativas ou projectos sectoriais. Portugal, por exemplo, optou por esta filosofia, quando em 2002 apresentou o “Plano de Acção para o Governo Electrónico” que se veio desdobrar em diferentes planos, programas e projectos e que justificou a criação de uma agência transversal dependente directamente do poder político, a UMIC;<sup>179</sup>

2º. Abordagem nacional *bottom-up* com iniciativas autónomas e paralelas. Cada Ministério ou organismo desenvolve as suas próprias iniciativas autónomas e paralelas, sem preocupações em termos de integração e de interoperabilidade. Correndo-se o risco de estar a duplicar projectos e a não “re-usar” infra-estrutura e conhecimento existente. Esta abordagem, apesar de ser a mais rápida em termos de implementação, não tira partido de sinergias e favorece os “silos” informacionais e orgânicos. Verificava-se, por exemplo, com a publicação de ofertas de emprego no sector público em *sites* de diferentes organismos até ao desenvolvimento de uma base de dados de emprego público única.<sup>180</sup> Contudo, estas iniciativas podem posteriormente ser adoptadas como *standard* a nível nacional, numa lógica *bottom-up*;

3º. Abordagem nacional com iniciativas autónomas e paralelas isoladas. Neste tipo de abordagem são lançadas determinadas iniciativas que tem reflexos na sua área de jurisdição, normalmente pelas autarquias locais ou regiões autónomas, mas pela sua especificidade ou por qualquer outra razão, não são difundidas nem adoptadas como *standard* em termos nacionais. Esta abordagem terá sido aquela que ocorreu em muitas iniciativas relativas às “Cidades e Regiões Digitais”.

Apesar desta classificação por abordagem, a maioria das implementações são híbridas, congregando mais do que um tipo de visão. Contudo, poderá existir uma abordagem dominante, tendo em conta a própria natureza histórica, política, geográfica, económica, social, cultural e administrativa que influencia determinado projecto.

---

179 Agência para a Sociedade do Conhecimento tem por missão o planeamento, a coordenação e o desenvolvimento de projectos nas áreas da sociedade da informação e governo electrónico. A UMIC foi criada pelo Decreto-Lei n.º16/2005 de 18 de Janeiro e rege-se pela Lei n.º3/2004 de 15 de Janeiro.

180 BEP - Bolsa de Emprego Público.



### 5.3. Implementação do Governo Electrónico

O GBDe<sup>181</sup> aconselha a prossecução de oito etapas na implementação do governo electrónico, são elas:

- A definição de uma estratégia e estabelecimento de onde de se quer chegar;
- A “reengenharia” dos processos, alterando ou adaptando os processos base;
- A automatização dos processos de *back-office*;
- A implementação de um conjunto de serviços via Internet;
- A adequação e formação dos trabalhadores;
- O desenvolvimento da infra-estrutura de telecomunicações;
- A consciencialização e formação dos destinatários e
- O desenvolvimento de um sistema de avaliação que permita redesenhar o que estava errado, corrigindo os erros e desvios.

Apesar da metodologia defendida pelo GBDe expor um conjunto de etapas aparentemente sequenciais no tempo, o que se verifica em diferentes países, em diferentes projectos é que as estratégias de governo electrónico assumem diferentes abordagens, por exemplo a preparação do *back-office* a nível dos processos e sua automatização ocorre muitas vezes em paralelo, ou até como resultado do estímulo da mudança ocorrida a nível do *front-office* e não *a anteriori*.

Por outro lado, a construção, o desenvolvimento e a implementação de uma estratégia de governo electrónico significa o “balancear” de diferentes necessidades, de diferentes grupos, nomeadamente de dois “ aparentemente opostos”, por um lado um grupo externo, o cliente /contribuinte, por outro lado um interno de suporte, *back-office*. Deste ajustamento surgiu e surge a propensão para centrar os projectos governo electrónico na parte final e mais “visível” do processo, ou seja, na produção de serviços ao cidadão, muitas vezes sem assegurar a capacidade processo/administrativa para suportar essas iniciativas. Este facto originou e continua a originar um desfasamento entre novos serviços e responsabilidades, verificando-se por vezes que o *back-office* existente não possui capacidade para suportar as novas estruturas de prestação, o que compromete a eficiência e eficácia dos novos serviços *on-line*.<sup>182</sup>

---

181 *Global Business Dialogue on Electronic Commerce* - Grupo de trabalho internacional constituído em Janeiro de 1999 para acompanhar a política global da economia digital global, cujo endereço é <http://www.gbde.org/about.html>.

182 Como por exemplo, a disponibilização de contactos electrónicos que simplesmente não garantem resposta ao cidadão, ou quando o fazem não é em tempo útil. Satisfazendo

As tipologias de implementação vão reflectindo diferentes inspirações e assumem diferentes visões, desde de centralizada, distribuída, departamental, em rede... assim como as filosofias utilizadas na sua aplicação também se vão alterando, por função, por departamento, por sistemas de informação para a gestão, por processos.

Independentemente dos possíveis desequilíbrios (*back-office/front-office*), das diferentes tipologias de implementação e filosofias utilizadas, uma estratégia de governo electrónico nunca é totalmente inócua e potencia um conjunto de mudanças no sector público, nomeadamente, na visão, no relacionamento e imagem do sector público na sociedade, na qualidade e quantidade dos serviços prestados, no modelo de prestação, nas estruturas de suporte e suas articulações, nas relações inter e intra organizacionais, na comunicação, na infra-estrutura tecnológica, nas políticas de segurança e confidencialidade.

### 5.3.1. Relação Electrónica com o “Exterior” do Sector Público

A análise seguinte, nomeadamente, os dados apresentados devem ter em conta a necessidade de contextualização e da verdade dos números, nalguns casos verificou-se o bom desempenho em termos de *ranking* posicionando-se Portugal nos lugares cimeiros, o que numa primeira abordagem pode ser considerado positivo, contudo, poderá nalgumas situações representar a sofisticação de serviços inúteis, redundantes, desnecessários, ou que apenas perpetuam a burocracia existente<sup>183</sup>. Por outro lado, um posicionamento no *ranking* bastante distante do lugar cimeiro poderá ocultar melhorias na *performance* do governo electrónico português, ou o confronto com *performances* muito elevadas dos países cimeiros<sup>184</sup>. Por outro lado, esta avaliação considerou um conjunto de aspectos que não tiveram em conta vertentes mais intangíveis, como a personalização dos serviços<sup>185</sup> ou a análise da verdadeira utilização e utilidade destes projectos perante os seus destinatários.

O relatório do Ministério da Ciência e da Tecnologia (MCT, 2001) apontou o bom desempenho de Portugal na construção da sociedade da informação nos anos 1995 a

---

apenas pedidos ou reclamações através de contacto presencial, contrariamente ao que é “anunciado”.

183 Como se passa com determinadas certidões, do sector público para o sector público.

184 Como é exemplo certos serviços da área fiscal, com desempenhos na maioria dos países superior aos 90%.

185 Como é exemplo a pró actividade introduzida, no ano transacto, nas declarações electrónicas do IRS em Portugal para os trabalhadores por conta de outrem.



2001, “este documento destacava, entre outros, o elevado índice de penetração das tecnologias da informação e da Internet na administração central, o desenvolvimento de redes sectoriais (Justiça, Finanças, RCTS e rede consular), a disponibilização de serviços via Internet (pedido de certidões, entrega de declarações sociais, entrega de declarações à Segurança Social e pedido de certificado de admissibilidade de firma ou denominação), e a disponibilização de informação pública relevante (como o Diário da República, Infocid, Geocid, Infoline, Portal do Governo ou o Portal do Ambiente)” (João Gonçalves de Paiva Dias, 2006).

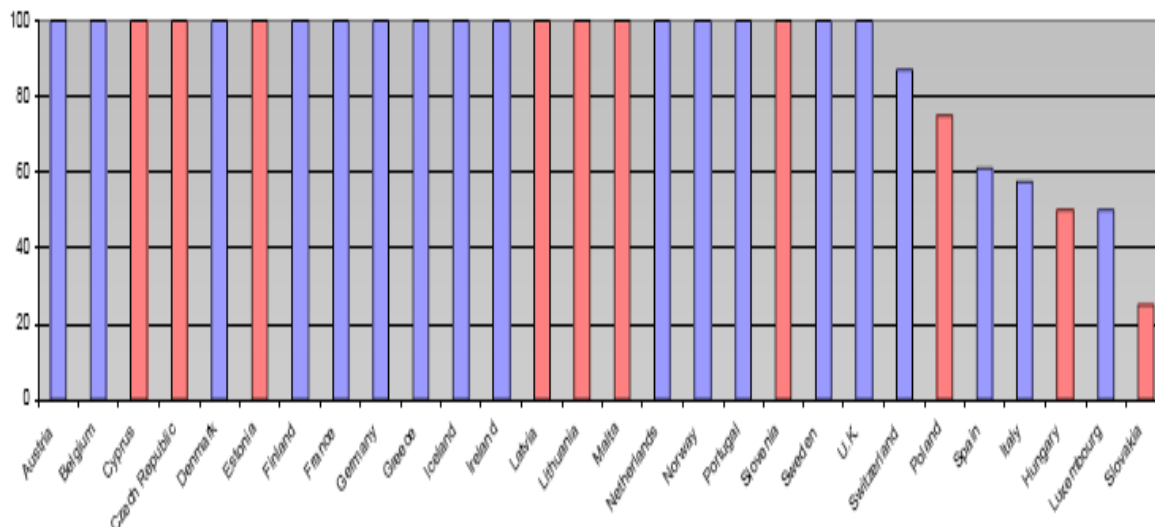
Segundo o estudo da Capgemini (Capgemini, 2002), Portugal em 2002, ocupava relativamente ao universo dos quinze países da União Europeia, a décima terceira posição relativamente ao acesso a serviços públicos *on-line*, oito pontos percentuais abaixo da média europeia, no oitavo lugar relativamente à sofisticação *on-line* disponibilidade total dos serviços públicos básicos (a quatro pontos percentuais da média europeia) e no décimo primeiro lugar relativamente à (também à quatro pontos percentuais da média europeia).

Nos anos 2003 (Capgemini, 2004) e 2004 (Capgemini, 2005) não se verificou uma alteração substancial da posição relativa de Portugal no contexto da União Europeia a 15, mantendo-se o desfasamento negativo relativamente aos valores médios. Em Outubro de 2004 Portugal ocupava, em relação aos quinze países da União Europeia a décima primeira posição relativamente à sofisticação *on-line* (a seis pontos percentuais da média europeia) e à disponibilidade total em linha (a dez pontos percentuais da média europeia). Analisando o nível de sofisticação *on-line* por serviço, Portugal no ano 2004, não muito diferente do verificado em 2002 e 2003, em 24 *rankings* de serviços diferentes, o nosso país consegue entre os seus 27 congéneres dois honrosos primeiros lugares a nível da sofisticação *on-line*. Um deles está no grupo dos documentos pessoais e refere-se aos passaportes, cujo desempenho situa-se no terceiro e último estágio de sofisticação, com cerca de 100%, considerando-se o *website* acessível e devidamente gerido pelo serviço responsável, permitindo aos cidadãos iniciar electronicamente os procedimentos de obtenção do passaporte. O outro serviço onde consegue alcançar o primeiro lugar entre 18 países é o da procura *on-line* dos diferentes serviços de saúde. Contudo, este serviço não existe na Áustria, Estónia, Alemanha, Islândia, Irlanda, Países Baixos, Noruega, Suíça, Suécia e Reino Unido. Serviço onde o nível de sofisticação médio é bastante baixo, Portugal surge no último estágio possível de sofisticação, com apenas 75% de sofisticação, mas com mais de 30 pontos percentuais do que o segundo país, Espanha. Seguindo destes dois primeiros lugares, a melhor classificação de Portugal foi de dois quintos lugares entre os 28 países em estudo, um no serviço de registo de uma nova empresa com uma percentagem próxima dos 100% no quarto estágio, serviço onde o nível médio de sofisticação é bastante elevado. Outro quinto lugar diz respeito ao

serviço de certidões de nascimento e casamento, serviço irrelevante na Finlândia e Noruega, numa escala que só existe até ao terceiro nível, sendo possível somente iniciar os procedimentos dirigidos ao organismo responsável de modo electrónico. Contudo, este “bom desempenho” ocorre num procedimento passível de ser questionado do ponto de vista da sua utilidade. O quinto serviço onde Portugal obteve um melhor resultado é o de alteração de morada em sétimo lugar num *ranking* de 25 países, serviço é irrelevante na Grécia, Irlanda e Reino Unido, apesar do seu bom posicionamento Portugal apresentou uma taxa de cerca de 65%, numa escala que vai apenas até ao terceiro patamar, Portugal atinge o segundo estágio, sendo possível neste âmbito encontrar acessível no *site* a obtenção do papel ou formulário para iniciar o procedimento de alteração de morada de um modo não electrónico. A sexta melhor *performance* é alcançada num serviço irrelevante para Malta, carta de condução para não profissionais, onde Portugal se encontra após o Chipre e à frente da Eslovénia com cerca de 65% de sofisticação numa escala cujo limite é o terceiro estágio, alcançando assim, tal como no serviço anterior, o segundo estágio de sofisticação *on-line*. A nível de taxas e impostos Portugal posicionou-se em 17º, entre os 28 congéneres com a uma percentagem próxima dos 100%, e no último estágio deste serviço, com uma ténue diferença percentual relativamente ao primeiro posicionado, Áustria. Também nesta posição ficou ao nível dos benefícios da segurança social, relativamente às prestações na infância, contudo, perante uma realidade totalmente diferente e com apenas 45% de sofisticação *on-line*, no segundo estágio onde é possível obter o formulário para iniciar o procedimento de modo não electrónico, em quatro possíveis e a mais de 50 pontos da Áustria, República Checa, Estónia, Irlanda, Letónia, Países Baixos e Reino Unido primeiros classificados com diferenças de centésimas entre si. Em 18º lugar a nível das taxas da empresa e do IVA, ambas apresentaram percentagens próximas dos 100%, posicionando-se no último estágio possível, em dois *rankings* de médias muito elevadas e onde o primeiro classificado é a Áustria com 100% e o último a Letónia com cerca de 25%, e onde são considerados os 28 países. Classificação idêntica do ponto de vista de uma sofisticação próxima dos 100% é o caso do serviço público de procura de emprego, onde nos primeiros lugares encontramos a Áustria, Bélgica e Chipre e em últimos a Hungria, Luxemburgo e Eslováquia.



Figura 24 - Ranking de Serviços On-line de Procura de Emprego na U.E. - 2004



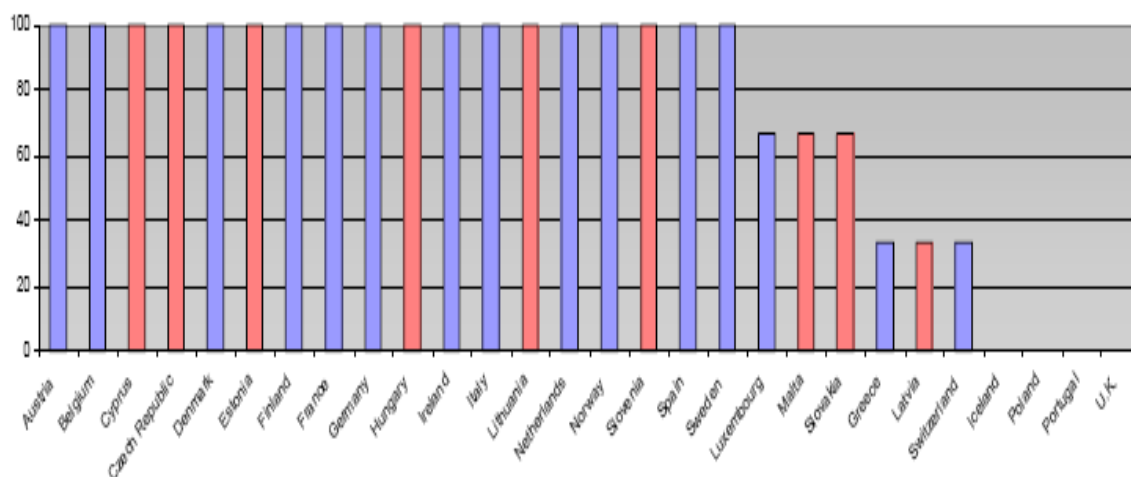
Fonte: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services - Report of The Fifth Measurement (Capgemini, 2005)

A mesma classificação é obtida para o serviço de *procurement* público com cerca de 75% no terceiro patamar a cerca de cinco pontos do último patamar, depois da Polónia e antes da França. Portugal alcançou cinco 18º lugares, a mesma posição mas que assume realidades totalmente diferentes no nível de sofisticação *on-line*, o último 18º lugar alcançado por Portugal e onde do ponto de vista percentual é menos expressivo, com cerca de 50% são os benefícios da segurança social para estudantes, serviço irrelevante em 2004 na Islândia. Portugal obteve dois 19º lugares, que também retratam realidades bastantes díspares de sofisticação ao nível da declaração de clientes, de quase 100%, sendo que para o serviço público, benefícios da segurança social no desemprego a percentagem de sofisticação é cerca de 50%, metade do outro 19º lugar. Em 20º lugar encontram-se dois serviços com cerca de 25% de sofisticação, as permissões para construção a cerca de 55 pontos percentuais do primeiro, a Noruega, o segundo com esta classificação é o serviço de bibliotecas públicas neste serviço o *gap* para os primeiros 13 classificados ronda os 70 pontos percentuais. Os restantes serviços onde Portugal se posiciona depois do 20º lugar, e comparativamente aos restantes países pior classificado, independentemente da percentagem de sofisticação, são em 23º lugar as declarações da polícia com aproximadamente 30%, serviço onde a média ronda os 50%, em 27º, após a Bélgica e antes da Eslováquia, Portugal é o pior classificado para os serviços relacionados com o ensino superior onde a média ronda os 60%, com apenas 25% a mais de 70 pontos percentuais dos primeiros sete classificados (Áustria, Finlândia, Irlanda, Noruega, Eslovénia, Suécia, e Reino Unido). Outro 27º lugar, é o serviço de submissão de dados estatísticos onde verdadeiramente o nosso desempenho é fraco, quer a nível objectivo com uma percentagem próxima dos 0%, quer em termos comparativos em penúltimo lugar do *ranking*, existindo somente depois de nós um país



onde este serviço é irrelevante, o Reino Unido, mais expressivo é ainda o facto de este serviço estar entre aqueles onde a média de sofisticação é das mais elevadas, e onde dos 26 o serviço é relevante para 18, que apresentam percentagem muito próximas dos 100%, Luxemburgo, Malta e Eslováquia perto dos 65%, Grécia, Letónia e Suíça com cerca de 35%. Realidade que reforça a análise já efectuada neste estudo, relativamente à pouca ou inadequada informação disponibilizada aos decisores públicos portugueses, políticos ou gestores.

Figura 25 - *Ranking* de Serviços *On-line* de Submissão de Dados Estatísticos na U.E. - 2004



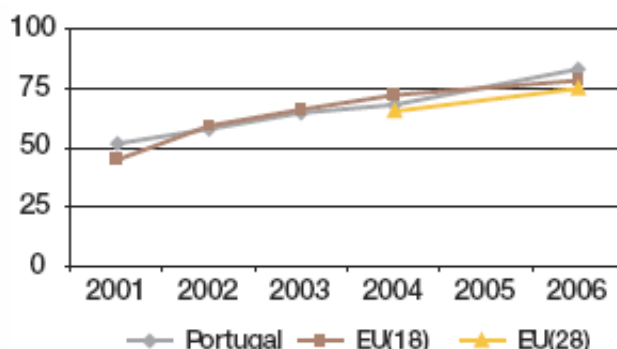
Fonte: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services - Report of The Fifth Measurement (Capgemini, 2005)

Dos 24 serviços analisados em *ranking*, existe apenas um que não foi considerado relevante na realidade portuguesa, conjuntamente com a Áustria, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido, o serviço de benefícios da segurança social relativamente aos custos médicos, procedimentos necessários noutros países para o reembolso dos custos cobertos por seguros médicos obrigatórios. Em países como a França, a Estónia ou Luxemburgo o nível de sofisticação *on-line* deste serviço está próximo dos 100%.

Em 2005, Portugal registou uma recuperação nos dois indicadores, especialmente no de disponibilização completa *on-line*, relativamente ao universo "União Europeia". A subida de Portugal foi a 5ª maior dos 28 países nos dois indicadores, possivelmente resultado da política mais diferenciada liderada pelo Dr. Durão Barroso. De modo genérico, em 2005, Portugal melhorou o seu posicionamento no *ranking* europeu, ao nível da disponibilização completa *on-line* de serviços públicos, de Outubro de 2004 para Abril de 2006, passou de 15º para 11º nos 28 países (UE25 + Noruega, Islândia e Suíça), de 13º para 10º na UE25, e de 11º para 7º na UE15, ultrapassando países como a Alemanha, Espanha, Irlanda, Islândia e Itália.



Figura 26 - Sofisticação Média de Serviços *On-line* em Portugal e na U.E. - 2001/2006



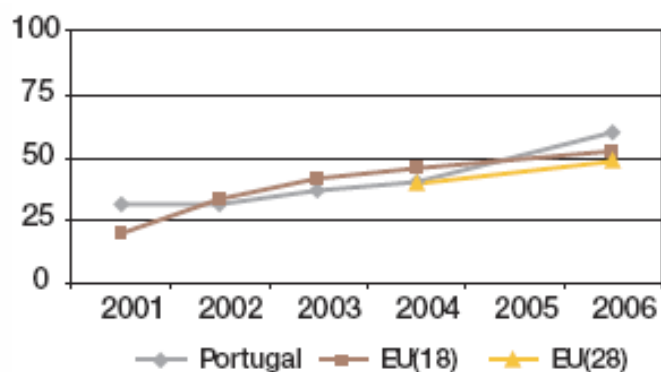
Fonte: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services - Report of The 6th Measurement (Capgemini, 2006)

Quadro X - Sofisticação Média de Serviços *On-line* em Portugal e na U.E. - 2001/2006

	Outubro 2001	Outubro 2002	Outubro 2003	Outubro 2004	Abril 2006
Portugal	51%	58%	65%	68%	83%
Média UE	45%	59%	66%	72%	78%

Fonte: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services - Report of The 6th Measurement (Capgemini, 2006)

Figura 27 - Disponibilização Média *On-line* Completa em Portugal e na U.E. - 2001/2006



Fonte: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services - Report of The 6th Measurement (Capgemini, 2006)

Quadro XI - Disponibilização Média *On-line* Completa em Portugal e na U.E. - 2001/2006

	Outubro 2001	Outubro 2002	Outubro 2003	Outubro 2004	Abril 2006
Portugal	32%	32%	37%	40%	60%
Média UE	20%	33%	42%	46%	52%

Fonte: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services - Report of The 6th Measurement (Capgemini, 2006)

O desempenho superior à média dos 18 países considerados manteve-se em 2006 nos dois indicadores. Para além deste posicionamento mais positivo, outros dados apontam para um desempenho futuro mais promissor, sob o comando do novo executivo governamental liderado pelo Eng. José Sócrates. Segundo o estudo da Capgemini (Capgemini, 2006) a penetração da Internet em banda larga na população cresceu 42 pontos percentuais e nos agregados familiares 53 pontos percentuais durante 2005, 82% dos estabelecimentos de ensino superior estão cobertos por redes sem fios (Campus Virtuais), 3,4 milhões de artigos científicos foram “descarregados” em 2005 através da Biblioteca do Conhecimento *on-line* (b-On), a totalidade dos organismos públicos portugueses dispõem de ligação à Internet, dos quais 73% em banda larga e o Portal do Cidadão registou em 2005 um crescimento de tráfego de 46%, 433.000 sessões a partir de 33 países diferentes.

A Universidade de Brown, com o apoio do Fórum Mundial para a Democracia e Administração Electrónica (Darrel West, 2007), efectuou a análise internacional do “grau de desenvolvimento e evolução” do governo electrónico nos meses de Junho e Julho do ano 2007, concluindo-se que a maioria das nações apresentou melhorias de desempenho nos serviços e informação disponibilizados *on-line* nos últimos anos, contudo o valor médio de disponibilização dos serviços *on-line* (28%) manteve-se desde 2006. No *ranking* internacional apresentado nesta investigação (Darrel West, 2007) os países asiáticos lideraram a tabela, detendo três dos quatros lugares cimeiros, sendo o “top 10” constituído pelos seguintes países: Coreia do Sul (1º); Singapura (2º); Taiwan (3º); EUA (4º); Reino Unido (5º); Canada (6º); Portugal (7º); Austrália (8º); Turquia (9º) e Alemanha (10º). De modo mais ou menos inesperado, o ano 2007 tornou-se no ano do grande salto e revelação de Portugal ao nível do governo electrónico ao posicionar-se em sétimo lugar entre 198 países do mundo, num universo de 1687 *sites* governamentais, considerando-se um “país exemplar” ao nível do Governo Electrónico “avançado”, com uma subida de 41 lugares (de 48º para 7º) em apenas um ano. Os principais progressos apresentados ocorreram sobretudo, no número de serviços disponibilizados *on-line* (publicações e bases de dados), na política de privacidade e de



segurança (com uma avaliação de 79%), o pior desempenho verificou-se na acessibilidade dos nossos *sites* públicos aos cidadãos com necessidades especiais. Em termos relativos, este estudo coloca Portugal como o segundo melhor país da União Europeia (UE), atrás do Reino Unido.

Da responsabilidade da Comissão Europeia, a investigação “The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services” (Capgemini, 2007) posicionou em Setembro de 2007, Portugal em quarto lugar num universo de 27 Estados da União Europeia (incluindo a Suíça, Islândia, Noruega e Turquia). A mesma fonte divulga ainda que 35% das casas portuguesas têm Internet, 14% das quais acede aos serviços públicos através da rede, 10,70% faz *downloads* de formulários e 11,5% envia impressos preenchidos para as autoridades públicas *on-line*. Relativamente ao sector empresarial, 77% têm ligação de Internet, 53% navega em *sites* públicos ou faz *download* de formulários e 54% reenvia-os *on-line* para as entidades públicas. O relatório da Accenture “Leadership in Customer Service” (Accenture, 2007) que apesar de entre os estudos apresentados ser o mais “crítico” relativamente ao desempenho de Portugal, reconhece a subida de Portugal ao nível da qualidade dos serviços públicos prestados, assegurando o 16.º lugar na União Europeia, à frente de países como a França, Itália ou Espanha.

Paralelamente aos resultados dos estudos e anteriores, expõe-se a título de exemplo alguns projectos específicos do governo electrónico que têm contribuindo para os resultados apresentados, nomeadamente, o portal do cidadão que neste momento disponibiliza mais de 800 serviços centrados no “destinatário”, alguns dos quais suportados por SMS, acedidos por protocolo WAP através de telemóvel ou de PDA, segundo o já referido estudo da Accenture (Accenture, 2007) no ano 2006 mais de meio milhão de utilizadores acederam regularmente a este portal, representando uma média mensal de aproximadamente 3 milhões de visitantes, mais 2 milhões que o ano 2005. Ao nível das empresas, a iniciativa “Empresa na hora” assegurou a constituição de 17400 empresas, com uma média de criação de 74 minutos. No futuro, outras duas iniciativas poderão contribuir positivamente ao nível dos serviços transaccionais e complexidade *on-line*, o cartão do cidadão e a *framework* de interoperabilidade. A primeira já em curso, nos Açores, enquanto piloto deverá ser difundida até final de 2008 ao resto do país, a segunda já a ser utilizada nos cartões do cidadão, deverá ser uma componente capital ao nível dos serviços de governo electrónico. Paralelamente, o Governo continua a aumentar o número de espaços públicos de acesso à Internet (acesso gratuito a computadores multimédia e Internet, apoiado por um *staff* devidamente formado), segundo o estudo da Accenture (Accenture, 2007) este número passou de 260 para mais de 600 e espera-se que no final de 2007 seja de 1000. Iniciativas desta índole podem revelar-se estratégias importantes no despiste da opção pela prestação presencial.

Através dos dados expostos anteriormente relativamente ao desempenho português no relacionamento do sector público electrónico com o “exterior” na última década, é possível retirar um conjunto de ilações, expostas de seguida.

Em 2001<sup>186</sup> no estudo comparativo da União Europeia, Portugal, relativamente à União Europeia, apresentou um nível de sofisticação média de 51%, e uma disponibilidade completa de serviços de 32%, superior aos 45% e 20% respectivamente, da média europeia.<sup>187</sup> No período compreendido entre 2002 e 2004, no mesmo universo, o desempenho foi inferior à média europeia. O nível de serviços públicos *on-line* em Portugal, por exemplo em 2004, foi de 68%, e o nível médio de sofisticação nos 15 Estados membros, Noruega, Islândia e Suíça foi de 72%. Nos anos 2005 e 2006 Portugal voltou a apresentar valores médios superiores à média europeia e em 2007 Portugal passa a ser considerado em diferentes estudos como um exemplo mundial ao nível de governo electrónico “avançado”.

A vantagem inicial verificada em 2001 foi acrescida até ao ano de 2004 de uma sofisticação média de mais 17 pontos percentuais, sendo que os restantes Estados apresentaram uma melhoria do nível de sofisticação de 27 pontos percentuais, a diferença foi ainda mais acentuada relativamente ao indicador da disponibilidade total, onde a média europeia dos 18 Estados em análise incrementou 27 pontos percentuais, e Portugal apenas oito.

De modo geral, no período 2002-2004, Portugal posicionou-se abaixo da média europeia, quando a comparação é efectuada com os iniciais 15 Estados membros Noruega, Islândia e Suíça, e acima da média quando comparado com os novos Estados membros. Não conseguindo, no período em referência, contornar o fosso que o separa dos países mais “desenvolvidos” em termos de governo electrónico.

A grande maioria dos *sites* públicos portugueses encontravam-se até 2005 nos primeiros estádios de desenvolvimento, disponibilizando essencialmente, informações, *links* e formulários para impressão e *download*, sendo restrito o leque dos serviços verdadeiramente interactivos, só em casos mais ou menos excepcionais é permitida a conclusão de todo o ciclo.<sup>188</sup> Os *sites* públicos estruturavam-se ainda essencialmente de um modo sectorial.

---

186 A quando da 1ª edição deste estudo.

187 Universo de 18 países (15 primeiros Estados-Membros com Noruega, Islândia e Suíça).

188 Exemplos positivos onde todo o ciclo é completado via Internet, quer para empresas, quer para os cidadãos em geral, são as entregas de IVA, IRC, IRS, ofertas de emprego e emissão de alguns certificados.



- Os cidadãos residentes em Portugal, assim como as suas organizações só completam a maioria dos processos de interacção com os serviços públicos, através da via presencial.
- O “ritmo” demonstrado até 2005 não foi muito diferente do verificado em países europeus cujo contexto político, económico, demográfico e social é semelhante.
- Apesar de um desempenho mediano no período em análise, pautado por oscilações, existem exemplos concretos reconhecidos a nível internacional pela União Europeia<sup>189</sup> como boas práticas (U.E., 2005), como por exemplo o Diário da República Electrónico<sup>190</sup>, o e-U Campus Universitários, o Portal do Cidadão, a BEP<sup>191</sup>, a Empresa na Hora, o Programa de Compras Electrónicas<sup>192</sup>, ou o Voto Electrónico.
- O Estado português, em paralelo com o panorama europeu, concentrou maiores esforços no desenvolvimento do governo electrónico em projectos que lhe permitem obter mais-valias, relativamente aos projectos que representam essencialmente obrigações. Nomeadamente, na captação de receitas essencialmente as provenientes da tributação fiscal e segurança social.
- O Estado português verifica ainda um desenvolvimento mais rápido e mais significativo nos serviços destinados às empresas, serviços que apresentam geralmente um maior nível de sofisticação do que os dirigidos aos cidadãos, talvez pelos efeitos mais visíveis no aumento de competitividade e produtividade nacional. Tendência confirmada em acções, como a da “empresa na hora” implementada em 2005.

---

189 A Comissão Europeia, através da Direcção Geral para a Sociedade da Informação e Media, criou o eGovernment Good Practice Framework, *site* que pretende ser uma base de informação e um ponto de troca de experiências entre as equipas coordenadoras do governo electrónico nos vários países. Além de possibilitar a consulta de casos de sucesso, o *site* permite o acesso a comunidades de discussão, centros de excelência e um conjunto de documentos de trabalho.

190 Digesto.

191 A Bolsa de Emprego Público foi um dos três casos seleccionados para representar Portugal na 4ª Conferência da Qualidade (4CQ) para as Administrações Públicas da União Europeia que decorreu em Tampere (Finlândia) de 27 a 29 Setembro de 2006. O evento teve como objectivo apresentar as melhores práticas neste domínio nos diversos países europeus.

192 No caminho de uma realidade mais vasta, o *e-procurement*.

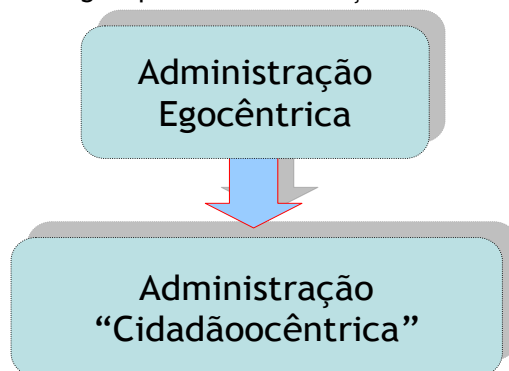
### 5.3.2. Implicações e Mudanças no “Interior” do Sector Público

Neste ponto abordar-se-ão as implicações ocorridas no “interior do sector público, assim como as necessárias mudanças ao nível da visão, estrutura, modelo de actuação, interoperabilidade, integração, segurança e confidencialidade.

#### 5.3.2.1. Visão Orientada para o Cidadão

Perante a difusão e implementação do novo paradigma “governo electrónico”, o Estado, o maior prestador de serviços do país, vê-se obrigado a mudar a sua visão e enfoque, de um posicionamento egocêntrico para um “cidadãoocêntrico” que disponibilize informação fiável e segura, integrando e favorecendo canais de contacto e potenciando o aparecimento de serviços interactivos 24 horas por dia, sete dias por semana, recorrendo-se muitas vezes da lógica do *self-service*, em qualquer dia, hora e local.

Figura 28 - Passagem para a Administração “Cidadãoocêntrica”



É possível identificar algumas características inerentes a um serviço público electrónico, orientado para o “destinatário”:

- Estar norteado para o ciclo de vida<sup>193</sup> do cliente, o que implica necessariamente a existência de processos transversais entre diferentes estruturas;
- Incorporar e ir ao encontro das expectativas e solicitações do cliente;
- Estar disponível fora do horário de “expediente”, integrando sempre que possível o conceito de *non-stop-shopping*;
- Estar disponível e acessível através de diversos canais<sup>194</sup>;
- Ser concebido e estruturado numa lógica de ambiente electrónico e
- Ser de simples utilização, dispor de interfaces amigáveis e acessíveis.

193 Como por exemplo no caso do cidadão: o nascimento; o estudo ou o casamento.

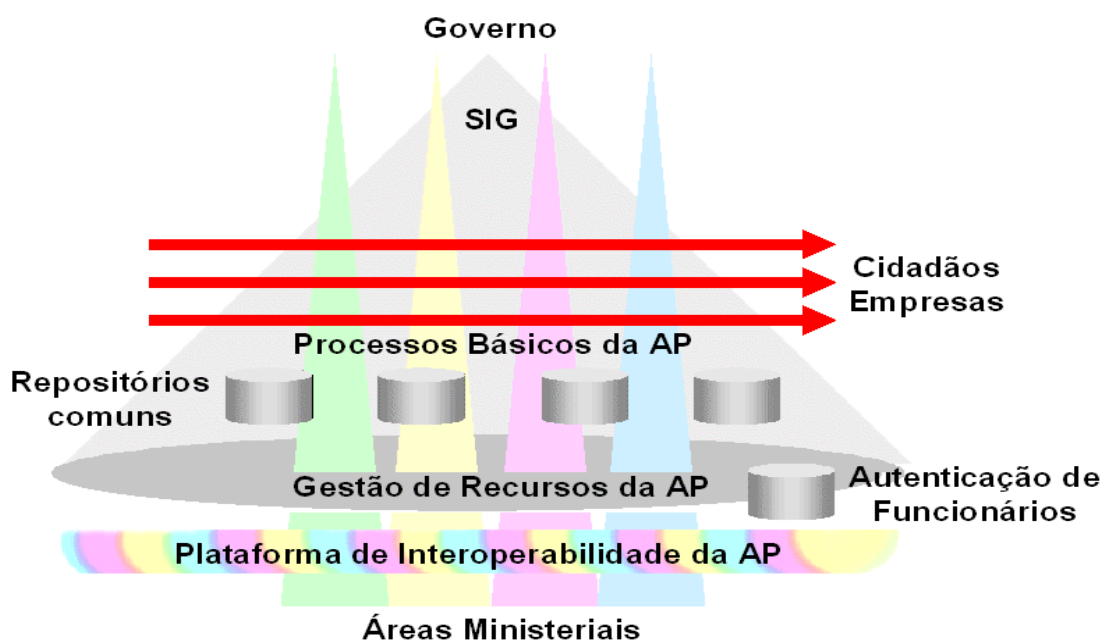
194 Como por exemplo a Internet, o telefone, presencialmente ou recorrendo à televisão digital.





Esta estratégia abandona o seu “umbigo”, e coloca o “cliente”, seja ele o cidadão, empresa, ou até o colaborador no coração da sua actuação. Mutação somente viável pela automatização, informatização e cruzamento de informação através de repositórios tendencialmente centralizados, apoiados em processos “tipo” *workflow* que asseguram a interacção e circulação de informação entre as “diferentes e heterogéneas administrações públicas”, não somente a nível nacional, como em última instância a nível internacional. Esta nova visão plena de colaboração e cooperação entre as diferentes estruturas tendo como alvo o “destinatário” não só favorece o acesso contínuo à informação, minimiza a redundância, aumenta a transparência como favorece a difusão da informação e do conhecimento. Para além destes, outros benefícios são expectáveis como o do aumento da satisfação do cidadão/cliente, maior celeridade, imagem de maior credibilidade e maior diversidade de opção na prestação dos serviços e canais de contacto<sup>195</sup>.

Figura 29 - Administração “Cidadãoocêntrica” em Portugal



Fonte: Arquitectar o Estado ou as “Empresas”? (Luís Vidigal, 2005a)

Esta política vocacionada no destinatário/cliente do serviço público nalguns países como os EUA, ou Nova Zelândia, possibilita que o “contacto” com o “cliente” não seja só efectuado de modo integrado, mas de um modo pró activo, individualizado e personalizado. Uma política deste género pretende criar pontos únicos de contacto, utilizando-se entre outras, ferramentas organizacionais de CRM<sup>196</sup>, contudo este salto

195 Como por exemplo através de um quiosque, *e-mail*, PDA, fax, *web* ou telefone.

196 *Customer relationship management*.

qualitativo no relacionamento não é possível apenas com ferramentas tecnológicas, mas sobretudo através de mudanças culturais, sociais e comunicacionais. Apesar de algumas vicissitudes são várias as iniciativas exemplificativas desta mudança em Portugal, das quais se destacam iniciativas como o Portal do Cidadão, a Empresa na Hora, a Casa na Hora ou alteração única de morada, serviços orientados para uma determinada necessidade, independentemente das estruturas orgânicas públicas subjacentes. Esta arrojada mudança deverá assegurar como premissa nuclear o envolvimento e “adaptação” das estruturas organizacionais e sua tradicional disposição em silos, orientando-as para processos transversais e uma actuação mais integrada e cooperativa, facilitadora dos objectivos centrais do Estado actual, como o aumento de eficácia, eficiência e economia.

#### 5.3.2.2. Estrutura Baseada em Processos

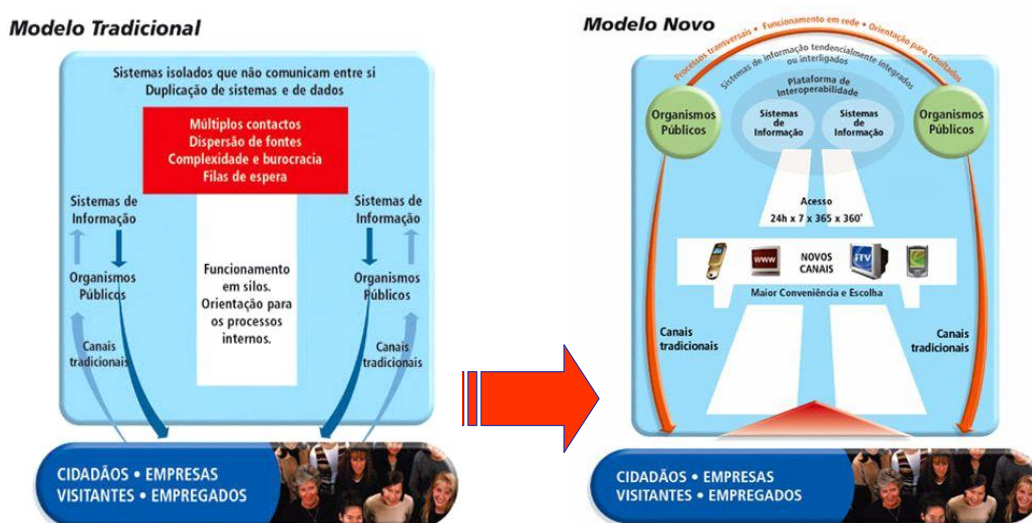
Tal como enunciado anteriormente, para alcançar essa visão baseada nos perfis dos cidadãos e eventos que provocam as interações periódicas ou pontuais destes com o sector público (José Luís Moutinho, 2002), promover a integração e colaboração dos diversos agentes, evitar redundâncias e impulsionar uma imagem de maior uniformidade e credibilidade, é imprescindível circunscrever o relacionamento baseado nas estruturas orgânicas.

Porém, actualmente a estrutura predominante, caracteriza-se pela existência de “silos” que promovem o aparecimento e propagação de “ilhas” isoladas com atribuições e competências próprias que “protegem os seus quintais” em detrimento da cooperação. Tradicionalmente o sector público “construiu” as suas organizações de modo departamental, orientado pelas funções, com segmentação de responsabilidades e desenvolvimento de estruturas verticais hierárquicas, fragmentadas e preparadas para comunicar de modo estrutural e formal. Estrutura associada à lógica “Weberiana”, que exige ao cidadão no contacto entre as diferentes organizações públicas um conjunto de “papéis” burocráticos, como atestados, certidões ou autorizações, *modus operandi* que “facilitou” a ineficiência, ineficácia e improdutividade, e associa ao sector público uma imagem muito negativa. As relações entre os diferentes níveis da “pirâmide” são extremamente rígidas e reguladas, os códigos e leis são verdadeiros obstáculos à fluidez da informação, comunica-se essencialmente de modo impessoal, e conhece-se apenas partes específicas de um dado processo. A estrutura vertical impede, normalmente, a fluidez e celeridade da comunicação entre diferentes níveis hierárquicos, tornando a tomada de decisão num processo moroso e limitado pela desintegração dos processos. O modelo “weberiano” dominador do estilo de “muitos sectores públicos” caracterizado pela hierarquia, imposição e clareza de normas, tomada de decisão orientada e limitada



às regras devidamente documentadas e princípios legais administrativos amplos, leva a que qualquer imprevisto possa bloquear todo o procedimento e que seja atribuído ao cidadão o esforço de se adaptar à complexidade organizativa do Estado. O tempo e a experiência tem demonstrado que este tipo de estrutura é mais funcional em pequenas e médias organizações, onde as pessoas envolvidas se conhecem umas às outras e conhecem as actividades em pleno. Assim, as rígidas e verticais estruturas “weberianas” são no actual contexto consideradas desajustadas, pela sua incapacidade de resposta ao imprevisível, inflexibilidade e inadaptação e “impraticabilidade” num ambiente em permanente mutação.

Figura 30 - Novo Modelo para a Prestação de Serviços do Governo Electrónico em Portugal



Fonte: Plano de Acção para o Governo Electrónico (UMIC, 2003b)

Neste sentido e para que sejam criadas as condições de suporte ao novo paradigma tem que existir maior interacção e colaboração entre os diferentes organismos, mudança só possível com a “reengenharia” das estruturas, tornando-as mais “leves e achatadas”. As mudanças nas estruturas devem fazer-se sentir em três frentes:

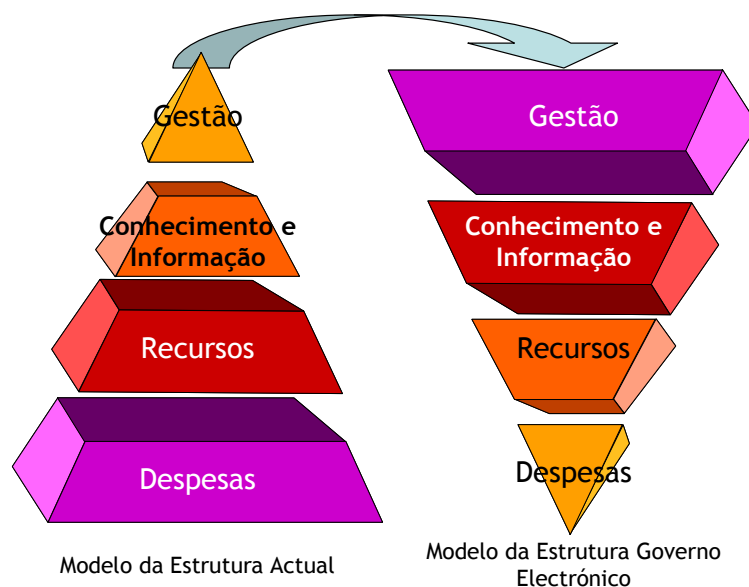
- Front-Office** - disponibilizando e melhorando os serviços aos cidadãos e empresas;
- Back-Office** - recebendo e processando a informação recebida do utilizador, produzindo e suportando o *front-office*;
- Middle-Office** - relacionando e “integrando” os diferentes *back-office* de modo a criar uma estrutura única, e gerindo a relação *back-office/front-office*.

A questão central neste ponto, não será tanto uma opção ideológica de ter mais ou menos Estado, mas uma questão prática que resulta da necessidade de reformulação e adequação do Estado às exigências do mundo actual. Esta mudança capital passa,

nomeadamente, pelo “emagrecimento” da estrutura e incentivo do “músculo”, vivido em Portugal através de iniciativas como o PRACE, reestruturando, fundindo ou eliminando estruturas consideradas desajustadas, implementando novos modelo de prestação de serviços, como por exemplo os serviços partilhados (de que é exemplo a GERAP<sup>197</sup>), fomentando organizações inovadoras que demonstrem resultados e satisfaçam os seus destinatários, desviando a sua acção de tarefas e actividades secundárias, aumentando a eficiência das relações e o enfoque no *core business*, reforçando a actuação nas áreas fim, em detrimento das áreas meios.

Assim para além da vertente relacional, abordada no ponto anterior, o governo electrónico pretende ser também um facilitador da modernização das instituições públicas, reduzindo a burocracia e “revolucionando” o *back-office* de modo a aumentar a flexibilidade de procedimentos e otimizar a colaboração entre as diferentes organizações do sector público, tornando o seu funcionamento mais adequado à realidade actual. Do ponto de vista da estrutura organizacional do sector público em sentido amplo, e dos seus organismos em sentido restrito, procura-se inverter a pirâmide das prioridades e escolhas de investimentos realizados ao nível organizacional, focando a organização e a sua estrutura nos aspectos da gestão, apreensão e difusão da informação e do conhecimento em detrimento do actual esforço concentrado nas áreas que constituem a base da pirâmide (recursos e despesas).

Figura 31 - Transição da Estrutura do Modelo Actual para o Governo Electrónico



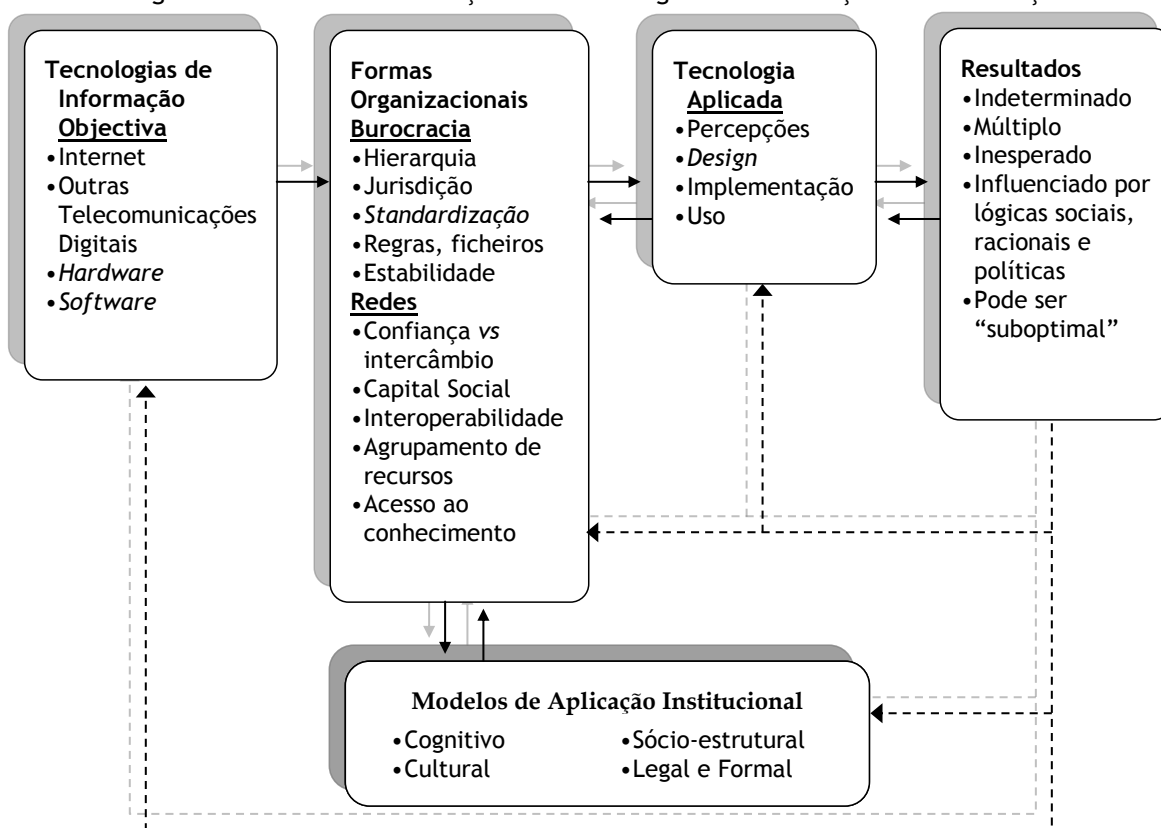
<sup>197</sup> Empresa pública de gestão partilhada de recursos da administração pública, instituída pelo Decreto-Lei n.º 25/2007 de 7 de Fevereiro.



### 5.3.2.3. Difusão das TIC no Modelo de Actuação

O mundo digital em geral, e a Internet enquanto ferramenta capital, entre outros aspectos, poderão favorecer a melhoria e agilização dos processos de reestruturação das estruturas e das relações de colaboração e aprendizagem, assim como, permitir a comunicação entre as comunidades do “ciberespaço” através de novos modelos, a velocidades jamais expectáveis. Jane Fountain (Jane Fountain, 2001) desenvolveu um modelo de actuação baseando-se no comportamento das organizações, seus colaboradores e as suas decisões relativamente as tecnologias de informação e comunicação.

Figura 32 - Modelo de Actuação das Tecnologias de Informação e Comunicação



Fonte: Building the Virtual State - Information Technology and Institutional Change (Jane Fountain, 2001)

Neste esquema o autor discrimina a tecnologia “objectiva” da “aplicada”. A primeira refere-se ao *hardware*, *software*, telecomunicações e outros que existem independentemente da utilização dada pelos indivíduos, enquanto a segunda refere-se a utilização dada pelos indivíduos de uma determinada organização. Por exemplo em determinadas organizações a utilização do *e-mail* quebra barreiras hierárquicas, aproveitando essa oportunidade para reequacionar e “reengenheirar” os seus processos,

racionalizando-os e flexibilizando-os, enquanto outras organizações reforçam essa hierarquização, muitas vezes transpondo os complexos e burocráticos modelos internos para a Web. Este modelo reflecte um conjunto de instituições, a cognitiva<sup>198</sup>, a cultural<sup>199</sup>, a sócio-estrutural<sup>200</sup> e a governamental<sup>201</sup>, instituições que desempenham um papel significativo na aplicação da tecnologia, sendo que segundo o autor a longo prazo são elas próprias alvo de influência pelas escolhas tecnológicas. As setas existentes no esquema demonstram as relações recorrentes (influências e relações mútuas entre variáveis) que se estabelecem entre tecnologia, modelos organizacionais, instituições e resultados da aplicação.

O que se pretende demonstrar com este esquema e com estes exemplos é que há que destringer as características próprias das tecnologias de informação e comunicação e a sua aplicação concreta nas organizações. Os elementos, tecnologia, modelos organizacionais, instituições e resultados da aplicação, são entre si dependentes, influentes e potenciadoras, mas não determinantes. Sendo que a verificação deste modelo não é a de determinar uma dada implementação, pois ela pode ser inesperada, múltipla, influenciada por diferentes lógicas. Por exemplo, perante modelos organizacionais distintos, como o burocrático e o em rede, que muitas vezes se verificam em paralelo no tempo e nas organizações, podem influenciar o modo de estruturar, implementar e utilizar as tecnologias, instituições e resultados, contudo não o determinam. Alguns projectos de governo electrónico fracassam por se “basearem” nesta ideia, mais do que a utilização de páginas web ou PKI<sup>202</sup> são necessárias estratégias adequadas e robustas. Este é um modelo analítico dinâmico que não garante certezas, mas incertezas, dependentes de diversas variáveis. Contudo, apesar do modelo exposto anteriormente e de não existirem relações causa/efeito determinantes na implementação de uma estratégia de governo electrónico, para que esta chegue a bom porto, alcançando o sucesso desejável e os benefícios anunciados, é fundamental adequar a estrutura de suporte e agilizar os procedimentos entre os diferentes intervenientes da cadeia de “negócio”. Perante esta mudança, quer a nível central, quer local, o Estado e o seu sector público, através das infra-estruturas adequadas e serviços electrónicos encontram uma oportunidade significativa para reformular o seu *Public Value* (Kelly Gavin, 2002).

---

198 Refere-se aos hábitos mentais e aos modelos cognitivos que influenciam o comportamento e a decisão.

199 Refere-se aos símbolos, narrativas, sinais partilhados que constituem a cultura.

200 Refere-se às redes de relações sociais e profissionais que estabelecem compromissos, obrigações ou partilhas.

201 Refere-se às leis e regras governamentais que exercem pressão e controlo.

202 *Public key infrastructure*.





De acordo com os resultados do Inquérito à utilização das tecnologias de informação e da comunicação a 330 organismos da administração pública central (UMIC, 2005a) em 2003, 87% destes organismos tinham presença na Internet, onde publicitam essencialmente informação, 98% de natureza institucional acerca do organismo, 95% acerca dos serviços prestados, 88% legislação, sendo que os serviços que envolviam maior interacção com os cidadãos eram os menos disponibilizados. Em 2004 a totalidade dos organismos da administração pública central dispunham de ligação à Internet, mas apenas 53% tinha acesso a uma velocidade de acesso igual ou superior a 512 Kbps. A Internet era essencialmente utilizada nas actividades de natureza informativa e comunicacional, tais como a recolha de informação (80% dos organismos), comunicação interna entre departamentos (54%), ou acesso a base de dados (50%). A utilização da Internet para questões como a formação, ou realização de actividades de I&D, era regular em 9% e frequente para 16% dos organismos. A maioria destes organismos, em 2004 possuía uma página na Internet, mas prestava essencialmente serviços como correio electrónico para recepção de mensagens (96%) e informações sobre os serviços prestados (91%). Os serviços interactivos ou transaccionais eram ainda uma utopia para a maioria dos organismos. Tendo como base o estudo do I.N.E. (UMIC/INE, 2006c) acrescenta-se relativamente à administração pública central, que 87% dos organismos possibilitam um acesso interno generalizado à Internet e 88% tem presença na Internet. Os serviços mais disponibilizados nos seus *sites* são: informação (98% sobre o organismo), 94% acerca dos serviços prestados (89% legislação), 97% correio electrónico, 62% disponibilização de formulários, 58% permite o acesso a bases de dados, 49% o acesso a bens ou serviços em formato digital. Destes organismos, apenas 27% efectua encomendas pela Internet, valor irrelevante no total de compras.

Quadro XII - Serviços Disponíveis no Sítios da Internet dos Organismos da Administração Pública Central em Portugal

Serviços Disponíveis no Sítio da Internet dos Organismos da Administração Pública Central	2000	2003	2004	2005	2006
Informação (institucional) acerca do Organismo	96	98	96	98	98
Endereço electrónico para recepção de mensagens ou pedidos	93	97	98	98	97
Informação acerca dos serviços prestados	87	91	91	95	94
Legislação			79	88	89
Disponibilização de formulários para <i>download</i>	37	53	58	65	62
Disponibilização de acesso a bases de dados	36	43	47	53	58
Distribuição gratuita de bens ou serviços em formato digital <i>on-line</i>	31	40	46	46	49
Formulários para preenchimento e submissão <i>on-line</i>	22	25	29	36	42

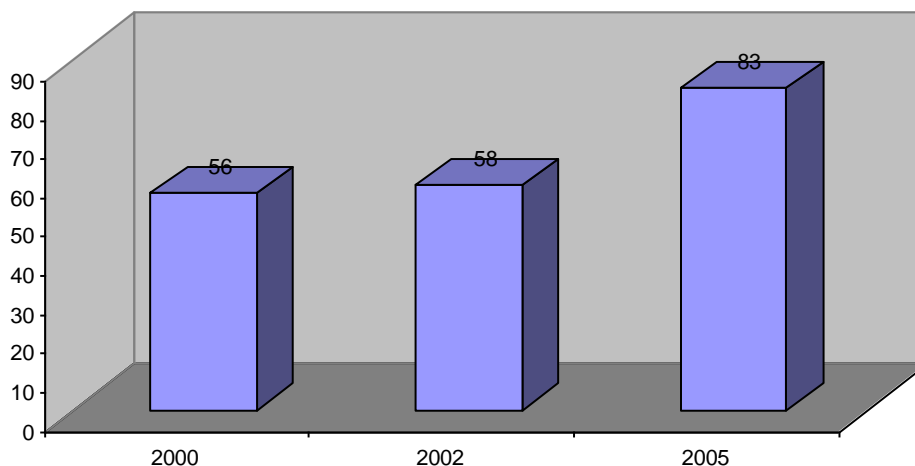


Serviços Disponíveis no Sítio da Internet dos Organismos da Administração Pública Central	2000	2003	2004	2005	2006
Oportunidades de recrutamento (bolsa de emprego)	12	16	20	18	23
Serviços <i>on-line</i> , recorrendo a outras bases de dados	9	10	13	10	15
Venda de bens ou serviços em formato digital <i>on-line</i>	6		8	10	12
Recebimentos <i>on-line</i>	7		8	8	7

Fonte: A Sociedade da Informação em Portugal 2006 (UMIC/INE, 2006c)

É possível pela tabela exposta anteriormente identificar um aumento relativamente modesto, mas generalizado, da prestação de serviços *on-line* pela administração pública central, contudo salienta-se os valores bem mais modestos para serviços classificáveis acima do segundo estágio de desenvolvimento do governo electrónico, assim como a sua tímida evolução em seis anos. Contudo, é de destacar o aumento de quase 50% dos serviços *on-line* fornecidos recorrendo a informação e funcionalidades residentes em bases de dados de outros organismos. É ainda apreciável o aumento de mais de 40 pontos percentuais dos trabalhadores da administração pública que utilizam regularmente computador, no período compreendido de 2000 a 2005.

Figura 33 - Trabalhadores Públicos que Utilizam Regularmente o Computador em Portugal - 2000/2005



Fonte: A Sociedade da Informação em Portugal 2006 (UMIC/INE, 2006c)

Relativamente às actividades desenvolvidas na Internet pelos organismos da administração pública central é de notar o enfoque em actividades cujo nível de tecnicidade, conhecimentos e exigências a nível de infra-estruturas é menor, preocupante é a demonstração de um funcionamento vertical “estanque”, com reduzido recurso à cooperação e comunicação entre diferentes estruturas orgânicas e pouca



aplicação das realidades analisadas, como a visão orientada para o “cliente” e a “transversalidade dos processos”, e a analisar, a interoperabilidade ou a integração.

Quadro XIII - Actividades Desenvolvidas na Internet pelos Organismos da Administração Pública Central em Portugal

Actividades Desenvolvidas na Internet pelos Organismos da Administração Pública Central	2003	2004	2005	2006
Procura e recolha de informação/documentação	84	80	82	84
Acesso a bases de dados	54	50	49	55
Comunicação interna entre os departamentos do Ministério	44	54	47	49
Comunicação externa com outros Organismos da AP	40	45	36	46
Comunicação externa com empresas	25	27	27	38
Comunicação externa com cidadãos	25	24	27	29
Consulta de catálogos de aprovisionamento	18	17	16	19
Realização de actividades de I&D em cooperação	5	5	5	7
Interacção com outros Organismos da AP com vista ao "Guichet Único"	4	3	3	6

Fonte: A Sociedade da Informação em Portugal 2006 (UMIC/INE, 2006c)

Ainda segundo o mesmo estudo (UMIC/INE, 2006c) constata-se que o desempenho médio verificado para o universo da administração regional (Açores e Madeira) e das Câmaras Municipais é mais modesto do que o apresentado pelos organismos da administração pública central. Na administração pública regional em 2006, todos os organismos dispunham de ligação à Internet, destes, 86% tinham presença na Internet na região autónoma da Madeira, e 77% nos Açores. Nestas regiões a distribuição do acesso interno generalizado era de cerca de 80%, 10% dos organismos da Madeira efectuem encomendas pela Internet e 21% nos Açores. Relativamente à utilização regular do computador, a *performance* nos Açores é de 93% e na Madeira é de 43%.

De acordo com os resultados do Inquérito à utilização das tecnologias de informação e comunicação a 308 Câmaras Municipais (UMIC, 2005b) constata-se que 96% tinham presença na Internet em 2005, o que representa uma taxa média de crescimento anual de 7 pontos percentuais relativamente a 2003. As principais razões apontadas como determinantes para a construção do *website* foram a promoção do turismo e a cultura (98%), a divulgação de informação institucional relativa à Câmara Municipal (98%) e a divulgação da agenda cultural, desportiva e de outras actividades relativas ao município (95%). Destes, 69% dos *websites* eram actualizados de forma permanente, mais de metade das Câmaras Municipais eram as responsáveis pela actualização dos conteúdos do *website*, sendo que apenas 9% delegavam essa tarefa a uma entidade externa. As funções que as Câmaras Municipais mais disponibilizavam no *website* em 2005 eram o

correio electrónico para resposta a dúvidas e reclamações (91%); *download* e impressão de formulários (70%); processos de consulta pública (36%) e subscrição de *newsletters* (32%). Relativamente aos formulários, 65% das Câmaras disponibilizava-os para *download*, e 36% disponibilizava-os para preenchimento e submissão *on-line*. A Internet era essencialmente utilizada para pesquisas e comunicação, 99% para procura e recolha de informação, 99% correio electrónico e 96% para troca electrónica de ficheiros. O *Software* livre<sup>203</sup> em 2005, a nível de sistemas operativos é de 43%, e servidores de Internet 30%. Esta realidade não só tem sido uma realidade nas Câmaras Municipais, como um pouco por todo o sector público. Portugal, estimulado por exemplos tão diversos como o do Brasil<sup>204</sup>, da Coreia<sup>205</sup>, da China<sup>206</sup>, da Junta da Extremadura em Espanha<sup>207</sup> ou pela acção União Europeia, através da Comissão Europeia,<sup>208</sup> tem sido nos últimos tempos, profícuo na implementação do *software* livre, exemplos visíveis são os do Ministério da Justiça que segundo Mário Valente (José Pedro Pereira, 2006) através da adopção do *software* livre o Ministério da Justiça poupou cerca de 5,5 milhões de euros anuais só em licenças, e algumas iniciativas mais pontuais e experimentais como a do IIMFAP que apresentou em 2006 um estudo tendente a implementar o OpenOffice.org nos postos de trabalho (CITIAP, 2006). Duas características nucleares definem o *software* livre, o acesso ao código “fonte” permitindo a sua modificação e estudo/conhecimento e a possibilidade de qualquer tipo de licenciamento permitir a distribuição “livre” do *software* original e redistribuição do *software* modificado. Esta opção gera normalmente “poupança” pela ausência de licenciamento e redução dos custos de *hardware*, o que a torna atractiva para um

---

203 O *software* livre ou *open source*, é desenvolvido por programadores de todo o mundo que o distribuem gratuitamente ou mediante o pagamento do suporte técnico através da Internet em “código aberto”.

204 Que através da base normativa PL 2269/99 recomendou expressamente o uso de *software* livre por todos os organismos públicos.

205 Que comprou 120 000 licenças de *software* livre com o objectivo de reduzir os custos em cerca de 80%, e levou à sua difusão massiva pelo sector público.

206 Que apostou no *software* livre para introdução das tecnologias de informação e comunicação no país.

207 Em 2002 a *Consejería de Educación, Ciencia e Tecnología* da Junta da Extremadura lançou a iniciativa LinEx com a máxima “Actua legalmente... copia o LinEx”.

208 Esse empenho reflectiu-se essencialmente a dois níveis. A nível do apoio à I&D, através do 6º Quadro de Apoio, realizando referências concretas ao desenvolvimento de sistemas baseados em *software* livre nas seguintes áreas: “e-government solutions, decision support systems for health, middleware layers in the context of open development platforms e grid technology infrastructure”. E ao nível das suas políticas, através de um enquadramento legal à utilização e desenvolvimento do *software* livre através do IDA, E-Europe e outros programas de governo electrónico. No caso do IDA, existe uma medida horizontal dedicada ao *software* livre. A directiva E-Europe inclui igualmente a sugestão de utilização de *software* livre no sector público, tendo já sido transposta essa disposição para a legislação nacional.



sector público em contenção de despesa, por outro lado facilita a interoperabilidade entre diferentes plataformas, dentro do sector público, potenciando a integração interdepartamental. Acrescentando-se ainda, que este *software* devidamente configurado poderá ser tão seguro e fiável como o tradicional, assim como pode fazer parte de uma estratégia para a redução da pirataria. Os *standards* “proprietários”<sup>209</sup> pertencem a alguém, ou a um grupo restrito, os “abertos”<sup>210</sup> pelo contrário, são resultantes de “comunidades abertas” que trabalham em colaboração para desenvolver projectos e objectivos comuns, podem ser acedidos por todos os interessados. Existindo liberdade dos utilizadores para executar, copiar, distribuir, estudar, modificar e melhorar o *software*.

#### 5.3.2.4. Imperativos de Interoperabilidade e Integração

A União Europeia foi uma das pioneiras no tratamento das questões de interoperabilidade, nomeadamente a Comissão Europeia no desenvolvimento do Guia de Interoperabilidade Europeu<sup>211</sup>, iniciativa do programa IDA<sup>212</sup>. O objectivo desta iniciativa foi o de responder às necessidades de administrações, empresas e indivíduos, de interagir com serviços públicos de múltiplos países<sup>213</sup>, garantindo a homogeneização entre sistemas, redução dos riscos e custos de “interoperação”. Com o mesmo objectivo e à imagem da União Europeia, começou a ser definido em 2004 em Portugal o e-GI@P.<sup>214</sup>

---

209 Exemplos de *standard* proprietários ou fechados são os *Graphic Interchange Format* (GIF), *Ritch Text Format* (RTF) ou *Portable Document Format* (PDF).

210 Exemplos de *standard* livres ou abertos são o *Structured Query Language* (SQL) ou o *eXtensible Markup Language* (XML).

211 O EIF - *European Interoperability Framework*.

212 O IDA - *Interchange of Data between Administration*. A partir de 2005 iniciou-se o IDABC, seu “sucessor”.

213 Como por exemplo, o matrimónio entre cidadãos de países diferentes, a gestão de concursos públicos internacionais ou a necessidade da segurança social de um país aceder à informação de outros países para o cálculo de pensões.

214 Guia de Interoperabilidade da Administração Pública Portuguesa. Resultante do *eGovernment Interoperability Framework* (disponível em <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473/5585#finalEIF>).

Quadro XIV - Benefícios da Existência do e-Gi@p em Portugal

Para a Administração Pública	Facilita a disponibilização de serviços integrados, através da redução do esforço, dos custos e dos riscos; Permite a homogeneização dos sistemas de informação; Potencia a melhoria da qualidade e não duplicação da informação.
Para os Fornecedores	Permite a participação na definição das especificações; Enquadra a oferta de produtos e serviços, através da clarificação das normas a adoptar na Administração Pública.
Para o Cidadão	Potencia o acesso normalizado à informação e aos serviços electrónicos; Imprime maior rapidez na disponibilidade de serviços em linha; Permite o acesso a serviços integrados, disponibilizados numa óptica de “evento da vida” e não da estrutura interna da Administração Pública.

Fonte: Guia de Interoperabilidade na Administração Pública e-GI@P, UMIC

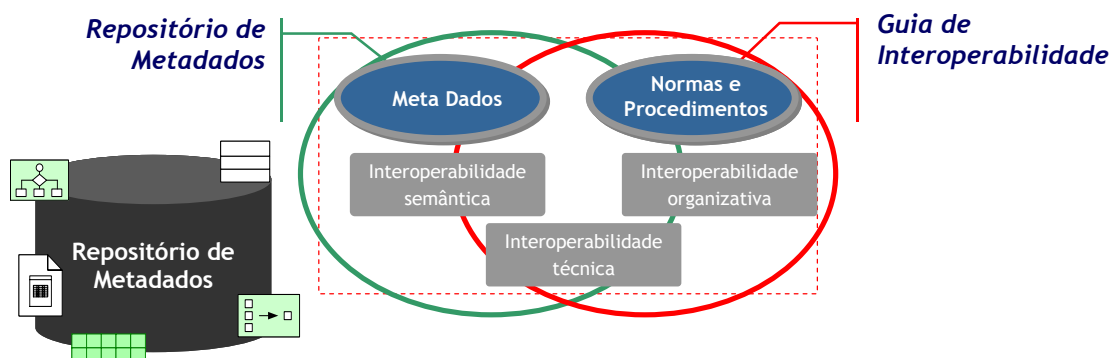
Estas e outras iniciativas surgem, porque a interoperabilidade tornou-se numa necessidade premente. À medida que aumenta o impacto das tecnologias de informação e se vai caminhado nos graus de maturidade do governo electrónico, aumenta necessariamente a interactividade, inicialmente restrita ao acesso digital à informação, porém nos estádios de maior maturidade deve ser possível comunicar e trabalhar em conjunto, através de sistemas do “tipo” de gestão documental ou *workflow*, automatizando processos até aqui independentes. A comunicação, colaboração e cooperação entre as diferentes estruturas, e destas com os seus pares, são factores críticos de sucesso para a interacção plena e alcance da desejada lógica do *ask once, use many*.

Define-se interoperabilidade “como a faculdade de múltiplos sistemas trocarem e reutilizarem informação sem custo de adaptação, preservando o seu significado”, a “interoperabilidade não é apenas uma conexão simples entre computadores em rede para transporte de dados digitais” (UMIC, 2004). A interoperabilidade em sentido abrangente pode ser definida “como a capacidade de múltiplos recursos (sistemas, dispositivos, pessoas e organizações), produzirem, em conjunto, trabalho ou informação de uma forma eficiente” (UMIC, 2004). A partilha de dados, informação e conhecimento entre as diferentes estruturas implica necessariamente o aparecimento de três tipos de relações, máquina/máquina, homem/máquina e homem/homem, implicando não só a compatibilização técnica das tecnologias e seus sistemas, como a reorganização dos processos organizacionais e a compatibilização semânticas da informação. Assim, a interoperabilidade pode ser classificada de acordo com três dimensões:



- “Interoperabilidade Técnica - Capacidade de sistemas e dispositivos trocarem dados com fiabilidade e sem custo acrescido”;
- “Interoperabilidade Organizacional - Capacidade de cooperação entre entidades, obtida pela compatibilização de processos, canais, motivações e outros elementos que facilitam a obtenção de fins comuns” e
- “Interoperabilidade Semântica - Capacidade de manter o significado da informação em circulação, obtida pela utilização controlada de terminologias, taxionomias e esquemas de dados” (UMIC, 2004).

Figura 34 - Interoperabilidade



Fonte: Adaptado do Relatório do Planeamento Estratégico do Sistema Integrado dos Recursos da Administração Pública - SIGRAP (Deloitte, 2004)

Para pôr em prática o “modelo” em análise nesta dissertação, é fundamental criar condições de interoperabilidade nas diferentes estruturas orgânicas públicas, onde a presente desarticulação é resultado do desenvolvimento de arquétipos parcelares e sistemas legados, despreocupados com os requisitos de inter-operação. Ao longo do tempo o aparecimento de uma determinada necessidade incentivou respostas diferenciadas, normalmente apoiadas em múltiplas soluções tecnológicas. Contudo, este tipo de visão a curto/médio prazo tornou-se contraproducente do ponto de vista da interoperabilidade e integração. A interoperabilidade procura garantir que os dados e informação são compreensíveis por outros sistemas desenvolvidas separadamente, ou que não foram desenvolvidas desde o início com este propósito. Para alcançar a interoperabilidade deve ser feito um esforço de aproximação de normas e regras nas diferentes dimensões, técnica, organizacional e semântica.

Do ponto de vista da interoperabilidade técnica, existem alguns avanços relativamente às outras dimensões, cada vez mais são desenvolvidos e difundidos *standards* comuns, *interfaces* de recepção, ferramentas que permitem o acesso aos dados ou informação de outros sistemas, ou até a ligação a sistemas legados, por outro lado a introdução de *standards* abertos e universais no sector público garante o acesso gratuito ao código, que para além de permitir poupanças significativas, a autonomia perante fornecedores,



coloca as organizações em “pé de igualdade” e facilita a cooperação e a generalização na utilização, sobretudo pelo maior conhecimento e domínio da “fonte”. Do ponto de vista organizacional e semântico, é necessário garantir que as diferentes estruturas orgânicas do sector público executem os seus processos de modo compatível, baseados em conceitos comuns. Para assegurar este nível de interoperabilidade, devem ser estabelecidos “pactos” na concepção, desenvolvimento e aplicação dos processos organizacionais, conceber e garantir arquitecturas, “mapas” que funcionem como guias de actuação e normalização, baseados em *frameworks* comuns. Reconhece-se a grande complexidade que este propósito incorpora, em parte, fundamentada nos valores, modelos de gestão, “linguagens”, culturas e regras organizacionais internas bastante heterogêneas no seio do sector público português.

Segundo o SIGRAP (Deloitte, 2004) a informação no sector público português encontra-se de modo geral descoordenada, dispersa, desactualizada e não é fiável, não permitindo uma gestão integrada dos recursos.<sup>215</sup> Analisando o cenário traçado neste relatório, pode não só concluir-se que algumas das premissas estruturais à interoperabilidade e integração são uma miragem, como que em Portugal os decisores tomam muitas decisões sem informação de suporte, ou com informação não fidedigna, ou cujo período temporal está desadequado, em muitos domínios detendo ainda informação redundante, o que é sinónimo de erros, contradições e custos desnecessários. Sem uma verdadeira integração da informação, repositórios centralizados, bases de dados comuns, não é possível garantir representações únicas, actuais e consistentes e obter uma informação tão elementar, como o balanço, o balanço social ou o inventário dos bens patrimoniais do Estado. Sem uma estrutura “informacional interoperável”, coordenada e integrada não será possível obter as “fundações certas” para uma gestão consciente e coerente no sector público português.

#### 5.3.2.5. Políticas de Segurança e Confidencialidade

Desde de 1966, quando os Estados Unidos da América publicaram a primeira lei relativa à liberdade de informação,<sup>216</sup> que se considera existir uma política activa e consolidada de informação no sector público americano, três décadas mais tarde esta é reforçada pela *Uniform Freedom of Information Act Fee and Guidelines* (“The Freedom of Information Act,” 1996) que assegura o acesso electrónico do público em geral à

---

<sup>215</sup> Como analisado anteriormente no presente capítulo.

<sup>216</sup> *Freedom of information act*.





informação do Governo Federal<sup>217</sup>. Publicada em 1996 a *Uniform Freedom of Information Act Fee and Guidelines*, entre outros temas, aborda a questão dos preços da informação, sendo que a lógica presente é a de que o sector público só deve “comercializar a informação” que acrescente valor, não existindo direitos de autor sobre a informação do Estado a nível Federal, onde “cada organismo garante que o público tem acesso oportuno e equitativo à informação pública desse organismo...”<sup>218</sup>.

A União Europeia, por sua vez, tem assumido uma atitude mais conservadora neste domínio, apesar do “não acesso”, ou a falta de transparência da informação representarem claras limitações aos direitos adquiridos pelo Tratado CE. Exceptuando-se o período da Guerra Fria, o quadro jurídico de base desenvolveu-se numa época em que as questões da segurança da informação tinham sido relegadas para segundo plano. Com o novo século, em especial no mundo ocidental, a preocupação com a segurança ao nível da informação e sua circulação ressurgiu de forma marcante pela ameaça do terrorismo e de acontecimentos como o 11 de Setembro em Nova Iorque, ou o 11 de Março em Madrid. A nível do sector público, muitos organismos sentiram a necessidade ou o dever de limitar o acesso a determinadas informações e equacionam de modo mais consciencioso aquando da sua divulgação. Muitas normas e “acordos” têm surgido no sentido de regular a divulgação e circulação da informação com o intuito de prevenir acontecimentos trágicos resultantes da utilização abusiva ou mal intencionada da informação. A proliferação das novas tecnologias de informação e comunicação, e em especial da Internet, torna ainda mais prementes mecanismos de monitorização, denúncia e investigação neste domínio. Muitos destes mecanismos, são encarados como “entraves” à implementação do governo electrónico, porém, e em contra ponto é legítimo defender que as tecnologias e as estratégias de governo electrónico podem reforçar em muitas situações a segurança na troca e partilha de informações públicas. Defendendo-se uma ou outra visão, existe unanimidade perante a ideia que o aumento da troca e partilha de informação deve ser acompanhado do incremento da segurança. Para potenciar, regular e normalizar os serviços de segurança a este nível em Portugal segue-se o Plano Nacional de Segurança (UMIC, 2003c), que de modo sucinto impõe o dever de garantia de autenticidade, confidencialidade, integridade e não repúdio da informação, assim como defende a separação de bases de dados públicas e privadas.

Neste ponto para além da questão da segurança, há que ter em conta a privacidade dos dados e informação. Algumas tecnologias a que se recorre actualmente, como por exemplo a biométrica, podem aumentar a conveniência e a segurança, garantir

---

217 *Electronic freedom of information act*.

218 *Paperwork reduction act* de 4 de Janeiro de 1995, secção 3506.

transacções na Internet mais seguras ou facilitar diagnósticos e tratamentos médicos, contudo, podem apresentar riscos ao nível da privacidade. Muita da informação existente no sector público refere-se ou identifica indivíduos, logo é considerada informação de natureza pessoal. A Directiva 95/46/CE<sup>219</sup> referente à protecção, tratamento e circulação de dados de pessoas singulares, releva o necessário equilíbrio entre o acesso à informação e a protecção de dados pessoais. Este documento normativo refere a importância da responsabilidade legal de modo a fomentar uma política de informação mais prudente, onde as entidades que facultam as informações devem ser responsabilizadas pelos danos que daí possam ocorrer. O reconhecido direito à informação poderá ser muitas vezes considerado antagónico ao reconhecido direito dos indivíduos na privacidade dos seus dados. A sociedade de informação em geral, e o governo electrónico em particular, contribuem por um lado para a uma melhor, maior e mais diversificada disponibilização da informação, por outro lado aumentam os riscos dessa acessibilidade, enfatizando-se as questões da segurança e privacidade.

## 5.4. Conclusões

Este capítulo teve como principal objectivo analisar a implementação do governo electrónico em Portugal na última década, sobretudo a partir do XIII Governo na segunda metade da década de noventa.

Num primeiro ponto, analisaram-se de modo sucinto a evolução de alguns dados de natureza infra-estrutural. Verificou-se que as “organizações aprendentes” no seio do sector público português apesar de eloquentes melhorias na sua gestão continuam a apresentar fortes constrangimentos, assim como a informação no sector público em Portugal, que se caracteriza como inexistente, insegura, não fiável, desactualizada e inoportuna, limitando a relação do sector público com os seus “clientes” e a capacidade de gestão nos diferentes níveis de agregação. Genericamente, esta realidade apresenta um desempenho inferior ao desejável, à semelhança da *performance* portuguesa ao nível da educação e da formação. Analisando o sector telecomunicações, considerado de grande importância a nível da difusão da tecnologia, verifica-se que Portugal partiu em desvantagem nomeadamente ao nível das telecomunicações fixas, contudo a evolução tem sido relevante e o desempenho ao nível das comunicações móveis é dos melhores da Europa. Relativamente à utilização das tecnologias de informação e comunicação, em especial da Internet, Portugal tem apresentado valores mais modestos

---

219 JO L 281 de 24 de Outubro de 1995, pp. 31-50.



do que a média europeia, sendo que os desempenhos mais significativos verificam-se nas áreas pessoais e do lazer, e não a nível profissional, económico ou político, contudo a caracterização do universo em causa permite antever melhorias futuras, sobretudo pelo boa *performance* associada nos escalões etários mais jovens e com mais habilitações literárias. A título de exemplo, são ainda enunciadas neste capítulo três abordagens de implementação diferenciadas, contudo apesar dessa taxionomia, entende-se que a maioria das implementações é essencialmente de natureza híbrida.

Numa segunda fase, procurou-se compreender num primeiro estágio a implementação do governo electrónico no seu relacionamento com o “exterior” e num segundo estágio as implicações e mutações no seu “interior”. Considera-se, e apesar do profícuo desempenho recente, nem sempre terão sido alcançados benefícios equivalentes, em tempo e esforço, ao investimento dispendido nestes últimos anos, sobretudo quando analisadas as voláteis estruturas de gestão, criadas, reestruturadas, fundidas ou extintas (o que terá condicionado a coordenação e a estratégia de uma política coerente de governo electrónico em Portugal). Relativamente à relação electrónica do sector público com o “exterior”, verifica-se, nomeadamente, que Portugal partiu em 2001 com uma vantagem média inicial superior ao universo europeu, no período compreendido de 2002 a 2004 posicionou-se abaixo da média e 2005 e 2006 voltou a posicionar-se acima da média, anúncio de uma reorientação de sucesso revelada no ano 2007, onde diferentes estudos consideram Portugal um exemplo mundial ao nível de governo electrónico. Em grande parte do período em análise, comparativamente aos Estados membros “iniciais” o desempenho foi em média mais modesto, porém quando comparado com os “novos” Estados membros o desempenho foi sempre relevante. Outros aspectos a considerar são que uma parte significativa dos *sites* públicos portugueses encontravam-se, sobretudo até 2005, nos primeiros estádios de desenvolvimento, sendo que muitos dos processos de interacção com os serviços públicos só eram possíveis de completar através da via presencial, contudo existem exemplos reconhecidos internacionalmente como boas práticas, o Diário da República Electrónico, o e-U *Campus* Universitários, a BEP, a Empresa na Hora, o Programa de Compras Electrónicas, ou o Voto Electrónico, assim como iniciativas menos reconhecidas mas que geraram nos últimos anos, infra-estruturas importantes de suporte a outras mais “sonantes”, como a ligação à Internet de todos os organismo públicos, a garantia de acesso a informação básica de “cidadania” através por exemplo do “Portal do Cidadão”, o preenchimento pró-activo das declarações anuais de IRS, a desmaterialização de alguns sectores chave, ou o cruzamento de algumas bases de dados, como a das finanças com a segurança social. Portugal apresentou no período 2002-2004, um ritmo de desenvolvimento análogo a países de características idênticas. Em paralelo com o panorama europeu, concentrou maiores esforços no desenvolvimento

de projectos de governo electrónico que lhe permitem obter mais-valias, assim como nos serviços destinados ao mundo empresarial.

Abordou-se de seguida as implicações ocorridas no “interior” do sector público, que validam as anteriormente proferidas, assim como as necessárias mudanças ao nível da visão, de egocêntrica para “cidadãoocêntrica”, a passagem de uma estrutura hierarquizada “weberiana” para uma “mais achatada” orientada a processos mais flexíveis, a difusão das tecnologias de informação e comunicação no modelo de actuação, a necessidade de desenvolvimento e implementação de políticas de interoperabilidade e integração que facilitem a cooperação e colaboração, assim como de políticas de segurança e garantia de confidencialidade.



## 6. CONCLUSÕES

Salienta-se que a presente dissertação, assim como as premissas utilizadas como base neste estudo, não permitem nem têm a intenção de “fechar” a temática em análise, pretendendo-se substancialmente “abrir caminho” a novas abordagens e investigações.

A actual análise centrou-se na observação da estratégia e implementação do governo electrónico em Portugal, recorrendo para o efeito à metodologia holística exposta no primeiro capítulo, analisando-se diferentes dimensões deste paradigma, nomeadamente o seu meio envolvente, orientações estratégicas, desempenho de *front-office*, mutações ocorridas a nível de *back-office* e estruturas “internas”.

A considerar em estudos futuros, exclui-se do âmbito anteriormente exposto, a análise das vertentes valor, utilidade e impacto da estratégia e implementação, através da aferição, “qualificação” e “quantificação” dos benefícios reais para o cidadão e suas organizações, nomeadamente da apreensão de que em medida, este arquétipo satisfaz as suas necessidades perante o Estado. Vertentes que se apresentaram no momento e contexto, como realidades complexas, quer pelas restrições temporais, quer pela grandeza de recursos necessários à sua aferição, nomeadamente, pela necessidade de desenvolver e aplicar “métricas” que permitissem avaliar o valor/impacto junto da sociedade portuguesa. Acrescenta-se ainda, que o presente estudo privilegia fundamentalmente a análise da disponibilidade e nível de sofisticação *on-line* dos serviços públicos através do “canal Internet” (excluindo-se outros como a TV, rádio digital ou serviços móveis) e não aprofunda outras características da realidade do governo electrónico, tais como, os serviços disponíveis *linkáveis*, a possibilidade de selecção de canal, ou as iniciativas de melhoria na qualidade, pró actividade e personalização.

Referidas as anteriores premissas, pretende-se neste ponto, “encerrar” a presente dissertação de forma “gestionária”, esquematizando as diversas dimensões satélite da problemática central. Procurar-se-á proferir algumas constatações, considerações e recomendações, recorrendo-se para o efeito à elaboração de uma análise SWOT do paradigma do governo electrónico em Portugal na última década. Através do estudo do presente e passado “recente” pretende-se dissecar os aspectos fracos e fortes, assim como “antever” oportunidades e ameaças de um futuro “próximo”.

Quadro XV - Análise SWOT - Aspectos Fortes e Fracos

Aspectos Fortes	Aspectos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Elevada exposição à dinâmica da globalização.</li> <li>II. Apelo das teorias políticas e económicas dominantes no “ocidente”.</li> <li>III. Porosidade dos desafios do “espaço geopolítico”, União Europeia.</li> <li>IV. Características intrínsecas do país.</li> <li>V. Incorporação na emergente sociedade de informação e do conhecimento.</li> <li>VI. Evidente movimento de modernização em diversas áreas da sociedade portuguesa.</li> <li>VII. Momento político “reformista” favorável.</li> <li>VIII. Aparecimento de “modelos” de âmbito transversal nas estruturas públicas.</li> <li>IX. Serviços públicos mais centralizados no “cidadão/cliente”.</li> <li>X. “Clientes” e trabalhadores públicos cada vez mais exigentes e informados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Modestos níveis educacionais e de “literacia digital”.</li> <li>II. Baixa inovação organizacional e limitada cooperação entre os agentes.</li> <li>III. Sector público heterogéneo, de grande dimensão, baseado “em silos”.</li> <li>IV. Diversidade de soluções, limitada interoperabilidade e a integração.</li> <li>V. Propensão para centrar os projectos governo electrónico no <i>front-office</i>.</li> <li>VI. Cultura “preferencial” do contacto “face a face”.</li> <li>VII. Ausência de uma estratégia política a médio/longo prazo e estruturas de gestão “herméticas” às oscilações políticas.</li> <li>VIII. Predomínio de “má” informação pública.</li> <li>IX. Resultados “a médio/ longo prazo” muitas vezes preteridos.</li> <li>X. Difícil equilíbrio entre a difusão da informação e privacidade /segurança.</li> </ul>

Verifica-se, com maior incidência na última década, um conjunto de factores que têm acompanhado, traduzido e favorecido a evolução do governo electrónico em Portugal. Influências que se verificam a diferentes níveis e dimensões.

Ao nível global, consta-se que Portugal é país altamente exposto às exigências, desafios e pressões da globalização, aspecto demonstrador do relevante índice de globalização é o facto de ter sido considerado o segundo país do mundo que mais melhorou o desempenho nos últimos 30 anos no índice de globalização.

Realidades mais ou menos evidentes que enquadram a problemática central desta dissertação, quer enquanto “causas” quer enquanto “efeitos”, neste âmbito há que “fazer a ponte” com a realidade política e económica predominante, ao nível do “mundo ocidental”. Desde Atenas que a democracia se baseia na soberania popular e na procura de uma distribuição o mais igualitária possível do poder entre os cidadãos, contudo, com o passar dos tempos os instrumentos utilizados no seu exercício, assim como os sistemas e suas regras têm-se alterado substancialmente. No novo paradigma do governo electrónico são necessárias novas e melhores formas de envolver os cidadãos na *res publica*. Acredita-se hoje de modo generalizado que um “Estado Moderno” deve



garantir direitos mínimos, com Governos limitados ao primado da lei “suportados” em estruturas reduzidas e flexíveis, em contra ponto ao modelo “burocrático”. Segundo Daniel Bell, o Estado tornou-se demasiado pequeno para defrontar os grandes problemas e grande demais para resolver os pequenos. Nos dias que correm, o pedido de uma governação mais eficiente está no topo das preocupações sociais e o Estado viu-se obrigado a despir o traje de guardião e “deixar cair” as ideologias e doutrinas que defendiam uma intervenção estatal “perfeita”, correctora das imperfeições do mercado. O Estado procura agora, centrar-se na função original de “dirigir”, “facilitar” e “impulsionar” a iniciativa e criatividade dos indivíduos. Neste sentido, os eleitores “ocidentais” de modo geral, têm demonstrado alguma tendência em optar por Governos ideologicamente mais conservadores, confiantes na força do mercado, defensores do *Public Choice* e do decálogo da modernização de *Osborne e Gaebler*’s sob a capa do *New Public Management*. As medidas que se têm vindo a implementar nos últimos tempos no sector público no mundo ocidental em geral, e em Portugal em particular, representam sinais claros da influência destas “teorias”, realidade que não só reforça, como fundamenta o paradigma do governo electrónico. “Teorias políticas/económicas” muitas vezes vislumbradas como iniciativas maquiavélicas anti Estado, porém o debate pró e anti Estado, Estado paternalista *versus* Estado liberal, tende a ser ultrapassado por se considerar que assenta num falso dilema, e a ser substituído pela necessidade de se conhecer porque é que o Estado intervêm, quais as suas funções e qual o seu âmbito.

O terceiro “aspecto forte” enuncia a inclusão deste pequeno país no espaço geopolítico “União Europeia”, bloco que definiu a estratégia de Lisboa e reconheceu a importância extrema dos projectos de governo electrónico, na desejada senda da liderança mundial de serviços electrónicos. A inserção de Portugal no bloco geopolítico “União Europeia” faz com que esteja naturalmente “sujeito” às suas pressões, estratégias, e “leis”, nomeadamente, ao nível das orientações políticas e da concorrência económica.

Ao nível “nacional”, Portugal prima pela “homogeneidade”, país pouco espartilhado, sem realidades e culturas muito específicas. Aspectos que favorecem a tendência para a conversão num denominador comum, nomeadamente, a existência de um idioma único (facilita a comunicação, através de significados únicos e claros), não serem sentidos fortes movimentos regionalistas ou independentistas, natureza e características intrínsecas que advêm da sua história, tradição, religião, cultura, ambiente e educação.

Outra dimensão, que acompanha, traduz e favorece a evolução do “fenómeno governo electrónico” é a emergência da sociedade de informação e do conhecimento e a proliferação dos seus princípios em Portugal. Analisando-se a vertente administrativa, constata-se que o sector público pela sua natureza e dimensão representa necessariamente o maior produtor, “agregador” e distribuidor de informação, sendo que



a inexistência ou existência de informação pública ineficiente limita o funcionamento do sector, das suas organizações e em última instância da sociedade. Nos processos de promoção da sociedade de informação e comunicação há um reconhecimento generalizado de que uma das estratégias mais importantes a implementar é a de um governo adaptado à era do conhecimento, pelo recurso às tecnologias de informação e comunicação. A utilização das novas tecnologias de informação e comunicação por parte do sector público na gestão da sua informação podem servir de “rampa de lançamento” rumo à sociedade de informação, como cliente ou fornecedor vanguardista e instigar a restante sociedade. Portugal têm demonstrado, sobretudo na última década, apesar do caminho a percorrer ainda se apresentar sinuoso, as iniciativas desenvolvidas serem muitas vezes acções “isoladas” e pontuais que reflectem “boas vontades” assentes em investimentos maioritariamente de natureza pública, que não se conseguem difundir nem alterar o “sistema no seu todo”, alguma constância no desenvolvimento de estratégias mais ou menos “robustas” ao nível da ciência, inovação, tecnologia, educação e gestão da informação e do conhecimento no sentido de “artilhar” um país de recursos científicos e tecnológicos exíguos rumo à sociedade de informação e conhecimento.

Verifica-se ainda, que Portugal tem incorporado um relevante movimento de modernização que se reflecte em diferentes vertentes da sociedade, tais como a democratização das suas estruturas, transformação do sistema económico, nomeadamente, a reorganização sócio laboral, “feminização” e “terciarização” do trabalho, acentuação do modo de vida “urbano” ou alteração dos tradicionais protótipos demográficos e da família.

Do ponto de vista político, sobretudo a partir de 1986, com o X Governo Constitucional liderado pelo professor Cavaco Silva começou-se a promover o princípio da “administração pública virada para o cidadão” e em parceria com a sociedade civil surgiram duas iniciativas importantes na senda do governo electrónico, o “Infocid” e “Serviço Público Directo”. Com a entrada do XIII Governo e de António Guterres na segunda metade da década de noventa, a sociedade de informação “passa” a prioridade nacional, e de um modo ainda “indirecto” impulsionam-se um conjunto de medidas na área do governo electrónico, como o Livro Verde, as Cidades Digitais, a Iniciativa Internet ou a Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais. Pela mão do executivo liderado pelo Dr. Durão Barroso o governo electrónico contou pela primeira vez no nosso país com uma estratégia pública diferenciada, através de um Plano Nacional para o Governo Electrónico que compreendeu iniciativas como a banda larga, o programa nacional de compras electrónicas, a infra-estrutura de segurança electrónica, a biblioteca *b-on*, o *campus* virtual, ou o portal do cidadão. Por sua vez, o Governo vigente têm centrado o seu esforço em iniciativas estruturantes visíveis ao nível do



programa de Governo, como o Plano Tecnológico ou Programa *Simplex*, e em acções mais pontuais como “Ligar Portugal” ou a “Empresa na Hora”. Nos últimos tempos não só tem sido evidente a tendência de discurso para a modernidade tecnológica, como é expressa num conjunto de metas e iniciativas, não podendo assim, o momento político ser apresentando como um obstáculo ao desenvolvimento do governo electrónico.

Factor decisivo nesta caminhada, associado ao actual momento político “reformista”, onde a modernização administrativa é tema central da agenda política, a par do crescimento económico, aumento da competitividade e controlo do défice orçamental, são as muitas alterações introduzidas no sector público tradicional. Nomeadamente, o aparecimento de estruturas orgânicas públicas de âmbito transversal, tais como a AMA, UCMA ou UMIC, com atribuições ao nível da modernização administrativa e do governo electrónico. Estruturas, que têm contribuído para o desenvolvimento de iniciativas transversais entre ministérios e implementação de novos processos assentes em lógicas de funcionamento tipo “balcão único”, através da utilização dos canais *on-line* ou “multi-canal” em funcionamento *non-stop*, somente possíveis pela harmonização dos processos de negócio e garantia de interoperabilidade entre diferentes estruturas até aqui dispersas. Modelos unificados e centralizados com o intuito de desenvolver e integrar o serviço público, de acordo com as necessidades de cidadãos e empresas, com expressão em projectos como, o “Portal do Cidadão”, o “Simplex”, o “Plano Tecnológico” ou o “Ligar Portugal”.

As evoluções sentidas nas organizações têm caminhado no sentido de aumentar a eficácia na recolha, partilha e reutilização da informação potenciando a integração, reduzindo a sistemática solicitação de dados junto dos cidadãos e organizações sujeição a filas de espera e personagens *kafkianas* regidas pela rigidez da burocracia. Novo paradigma, caracterizado por um sector público que funciona 24 horas por dia, sete dias por semana, divulgando informações e prestando serviços de modo célere, garantindo mais facilmente *accountability* e a transparência. Processo de mudança que assegura o “valor público, quer no seio do sector público “reengenheirando” os seus processos e tarefas que há muito necessitavam de ser redefinidas, quer ao nível do relacionamento externo centralizando cada vez mais os serviços públicos no cliente.

Mudanças que não ocorrem apenas por decreto, por vontade política, ou pela resposta dos serviços, mas também pela acção e pressão dos trabalhadores e “clientes”. Por um lado, os trabalhadores públicos cada vez mais informados e menos benevolentes perante os morosos, pesados e complexos circuitos hierárquicos, exigem meios para alcançar objectivos e ver os resultados da sua acção, por outro lado, a opinião pública, os grupos de pressão, a sociedade civil, o poder político nacional e internacional, enquanto “clientes” e “accionistas” pressionam no sentido de obterem “ mais e melhores

serviços” de modo menos oneroso, através de respostas mais adaptadas e personalizadas às suas necessidades. Existe muitas vezes a ideia que a gestão do sector público depende de critérios de racionalidade económica, eficácia, eficiência, porém esta é fortemente condicionada e induzida pelas escolhas da sociedade que exige o *accountability* e responsabilização dos “prestadores”, demonstrando muitas vezes que mudança e a inovação não nascem somente no seio do sector público.

Do outro lado da balança (pontos fracos) identificam-se, características mais ou menos genéricas da sociedade portuguesa, aspectos inerentes ao seu sector público, ou da própria natureza destes projectos.

Determinante neste contexto, é predomínio de um ambiente desajustado à aprendizagem e adaptação constante, o que se reflecte em diferentes dimensões, como no modesto nível habilitacional e formativo, na reduzida literacia digital, ou na baixa penetração da Internet. De modo geral, em Portugal, não está generalizada a “cultura da aprendizagem contínua”, quer seja ao nível individual, quer organizacional. A esta realidade, acrescenta-se o facto da gestão do conhecimento, de competências ou capital intelectual, pela sua natureza intangível e resultados “visíveis” a médio/ longo prazo, difíceis de determinar, “mensurar”, partilhar e reutilizar, são preteridos relativamente a aspectos mais tangíveis da vida “educacional” e organizacional. Analisando-se o sector das telecomunicações, considerado de grande importância ao nível da difusão da tecnologia, verifica-se que Portugal partiu em desvantagem nomeadamente ao nível das telecomunicações fixas, assim como existem situações de disparidade na sua distribuição e utilização, nomeadamente por regiões e classes sociais. Contudo, a evolução tem sido relevante e o desempenho a nível das comunicações móveis é dos melhores da Europa. Relativamente à utilização das tecnologias de informação e comunicação, em especial da Internet, Portugal tem apresentado valores mais modestos do que a média europeia, sendo que os desempenhos mais significativos verificam-se nas áreas pessoais e do lazer, contudo a caracterização do universo em causa permite antever melhorias futuras pela *performance* positiva nos escalões etários mais jovens, sobretudo nos que apresentam níveis habilitacionais superiores. Para Portugal ser verdadeiramente um “país em rede”, e para que não existam “suspensões” nessa teia é essencial adaptar a sociedade ao mundo digital, e o mundo digital à sociedade, o que deverá implicar fortes investimentos, ao nível da educação e formação em geral, e nas competências cívicas e digitais, em particular. O aperfeiçoamento/adaptação dos sistemas de ensino e formação é um factor crítico de sucesso, nomeadamente, junto dos trabalhadores do



Estado, devendo-se otimizar as estruturas já instaladas como as universidades ou organismos públicos com essas atribuições, como o INA ou o CEFA.

Ainda do ponto de vista estrutural, enuncia-se o facto de Portugal apresentar de modo genérico, constrangimentos organizacionais, nomeadamente ao nível da gestão e liderança, a que se acrescenta a baixa inovação organizacional e a limitada cooperação entre os agentes. A implementação de uma estratégia de governo electrónico envolve diferentes *stakeholders*, com diferentes perfis, funções, objectivos, oriundos de culturas distintas, muitos até, desconhecedores das potencialidades deste paradigma. Quer num âmbito mais vasto, quer internamente, estes projectos enfrentam diversos desafios e uma multiplicidade de interacções, o que torna a capacidade de coordenação, gestão e liderança um factor crítico de sucesso, e uma tarefa complexa. Fundamental neste âmbito, será identificar os diferentes *stakeholders* e suas “estratégias”, motivando a interacção, inovação e conversão para “denominadores comuns”, nomeadamente, ao nível da implementação que poderá levar à reorganização das actividades e novas conexões entre estruturas diversas.

Para além destes factores estruturais da sociedade portuguesa, a própria natureza do sector público pautado pela existência de “muitos e pequenos sectores públicos” organizados em silos sedimentados, caracterizado por estruturas heterogéneas, normalmente de grande dimensão, com poderes, culturas e maturidades diferentes, constroem a difusão do governo electrónico. Porém, progressivamente verifica-se a substituição das estruturas hierárquicas de natureza eminentemente burocráticas, enraizadas nos hábitos e no tempo que condicionam o imperativo da cooperação e “encorajam” a visão egocêntrica, por uma “macro-estrutura” mais transversal, “achatada”, flexível e ubíqua. Esta mudança de paradigma organizacional, não deverá todavia, ignorar o “real”, sob pena de provocar rupturas paralisantes porventura irreversíveis. O sector público, para alguns “grande demais para se renovar”, necessita de “adaptar” o seu modelo, não ignorando o *as is* nem impondo um *to be*, mas trilhando o *must be*. Verificando-se em paralelo, a manutenção soluções “verticais” com uma visão mais global de transversalidade e interoperabilidade.

As estruturas orgânicas hierarquizadas, verticais com visões “egocêntricas”, “fomentaram” durante anos a heterogeneidade na implementação das soluções e a desintegração de sistemas, sobretudo pela ausência e/ou desconhecimento de *standards*. Uma razão menos óbvia dessa situação poderá estar associada à intrínseca separação tripartida de poderes (legislativo, executivo e judicial) prevista na Constituição da República Portuguesa, como acontece nas democracias modernas que segmenta e estratifica dados, informação, processos e até estruturas. Esta heterogeneidade encontra-se presente em diferentes instâncias, desde o nível macro,

onde diferentes Estados Membros planearam e desenvolveram as suas estratégias não tendo em conta o longínquo sistema europeu, tornando inegável o *gap* desta evolução entre Estados, até ao nível micro, entre diferentes estruturas, ministérios, organismos e sectores em Portugal. No sector público português muitos sistemas e aplicações que ainda perduram foram concebidos e implementados há mais de 10 anos, não tendo sido, em regra, desenvolvidos prevendo a transformação, nem novas implementações. Uma das finalidades de uma estratégia de governo electrónico é a integração e partilha vertical e horizontal de informações e serviços, de modo a criar uma estrutura virtual única, que, em tese, poderá “limitar” o princípio da separação de poderes e consequentemente garantia de liberdade que daí resulta.

O rudimentar nível de interoperabilidade e integração propícia a centralização dos projectos governo electrónico na parte final mais “visível” do processo, ou seja, na disponibilização de serviços. Este facto originou, e continua a originar, um desfazamento entre novos serviços e a capacidade “administrativa” para os assegurar, responsabilidade das estruturas os suportam. Verificando-se por vezes que o *back-office* existente não possui capacidade para suportar os novos modelos de prestação, o que compromete a eficiência e eficácia dos novos serviços *on-line*.

Por outro lado, para que o governo electrónico em Portugal seja uma realidade, há que potenciar a participação, nomeadamente, favorecendo a distribuição de informação e conhecimento de modo mais equitativo, sendo as tecnologias de informação e comunicação apenas “instrumentos” que têm de ser alvo de uma utilização adequada e eficiente. Um aspecto que tem fragilizado a estratégia e implementação do governo electrónico em Portugal é o predomínio da cultura “prestação presencial”. Em Portugal os “clientes” continuam a considerar fundamental o contacto face a face, “compelindo” a que os esforços de integração e simplificação *on-line* sejam acompanhados de melhorias ao nível da “prestação presencial”. O interesse/opção pela utilização da primeira via deverá passar não só pelo aumento de forma qualificada da “oferta electrónica” de mais e melhores serviços, mas também pela procura. Deverá ser incentivado o desenvolvimento de massa crítica, nomeadamente publicitando, divulgando e incentivando a utilização, como é feito por exemplo, pelos prazos mais alargados na entrega das declarações electrónicas e reembolsos mais rápidos, promover a penetração e utilização dos instrumentos da sociedade da informação e do conhecimento, desenvolver mecanismos de incentivo à aquisição de equipamentos, aquisição de competências digitais, sobretudo formando e incentivando a aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente na população adulta com menos qualificações, simplificar os processos de acesso *on-line*, reduzir os encargos e burocracia associada, otimizar o tratamento da informação pública, promover a articulação e integração de serviços e evitar uma linguagem hermética desconhecida do cidadão.



Para além deste factor essencialmente cultural/social, associam-se realidades estruturantes do paradigma do governo electrónico em Portugal. As rupturas políticas ocorridas e sentidas a nível das estruturas responsáveis pelas acções em curso têm gerado alguma entropia na actuação dos diferentes agentes e paradoxos de produtividade. É possível identificar um conjunto repartido de responsabilidades, áreas cruzadas e áreas inóspitas partilhadas por diferentes entidades, tais como a UMIC, a UCMA, a AMA, o Gabinete de Coordenação da Estratégia de Lisboa e o Gabinete de Coordenação do Plano Tecnológico, acrescentando-se que a inexistência de um órgão coordenador entre as diferentes “entidades” faz prever a continuação de alguma desarticulação e pulverização de unidades, com responsabilidades distribuídas por vários Ministérios, com alguma sobreposição de competências e missões aparentemente pouco claras. As voláteis estruturas de gestão responsáveis pela implementação destes projectos na última década, muito permeáveis as oscilações políticas “põem a nu” a ausência de uma estratégia política estável a médio/longo prazo. Estratégia muito marcada por “cunhos pessoais” que tem primado pela ausência de uma visão comum clara e motivadora a médio/longo prazo, pelo desconhecimento do caminho a percorrer, de quem deverá fazer a sua implementação operacional, de quem verifica, valida e corrige a sua ocorrência. Situação homologa à verificada ao nível da União Europeia, muitas vezes criticada por deter projectos relevantes, mas cujas legislações, políticas, estratégias ou estruturas organizacionais estão genericamente isolados e descoordenados, o que muitas vezes acaba por se materializar em falta de responsabilização, visão comum, ou até ferramentas homogéneas. O sector público enquanto impulsor da sociedade da informação e do governo electrónico em Portugal, deveria estabelecer uma estratégia de médio/longo prazo, que reclame de modo evidente a condução destas temáticas, baseada numa estrutura coerente que contemple diferentes níveis e áreas de intervenção de modo inequívoco, ciente das políticas públicas a prosseguir, conhecedora da visão, objectivos, estratégias, programas, projectos, acções e iniciativas, com capacidade de liderar a sua execução, controlo e avaliação. Acredita-se que a solução em Portugal deveria incluir uma estrutura de gestão da sociedade da informação e do governo electrónico, preferencialmente na dependência directa do poder político, que sintonizasse e equilibrasse as diferentes estruturas responsáveis pela operacionalidade dos projectos. O modelo proposto deveria contar como uma estrutura de gestão forte a nível central, autónoma, mas próxima do *know-how* e experiência dos organismos. Para erigir uma estrutura mais estável do que a verificada nas últimas décadas, as diferentes iniciativas deveriam necessariamente ser “avaliadas”, nomeadamente pelo desenvolvimento de “métricas” que reorientem as “estratégias” sempre que necessário, permitindo o *accountability* por parte dos seus destinatários, nomeadamente através de análises custo/benefício.



Numa época de difusão do governo electrónico, cujos objectivos serão também o aumento da participação e o reforço da própria democracia, o acesso ao Estado não depende somente da transposição de barreiras físicas, mas sobretudo do acesso à informação, realidade mais acutilante sob a égide dos padrões da sociedade actual e da necessidade de dar suporte, estruturar e divulgar a informação pública de modo acessível e “utilizável”. Os “projectos de governo electrónico” têm como principal matéria-prima a “informação pública”, sendo que a natureza da informação disponível no sector público português pode ser considerada constrangedora para uma estratégia de sucesso, apesar de eloquentes melhorias ao nível da sua gestão, esta caracteriza-se genericamente, por ser inexistente, insegura, não fiável, desactualizada e inoportuna. Caracteriza-se pela subsistência de grande número de intervenções manuais, cobertura parcial dos sistemas de informação em relação aos processos, realização de tarefas de forma redundante e dessincronizada, reduzido recurso a repositórios centralizados, falta de visibilidade da informação ou confiança sobre a mesma, subsistência de aplicações e sistemas que suportam processos críticos de negócio baseados em arquitecturas obsoletas e monolíticas o que torna mais difícil a partilha de informação, ou problemas de segurança da informação e da própria infra-estrutura de suporte. Uma gestão que tenha por base dados e informação de “má qualidade” não só restringe a capacidade de gestão nos diferentes níveis de agregação da decisão, como limita a transparência na relação com os destinatários, impede-os de se tornarem parceiros na decisão, limita o *accountability* da *res publica*, assim como degrada a sua imagem.

O nono aspecto advém da necessidade de demonstrar o retorno do investimento. A natureza destes projectos pode encerrar um conjunto de aspectos negativos, tais como o facto de os seus resultados serem visíveis apenas a médio/ longo prazo, dificuldade de demonstração de benefícios ou de “mensuração” que os torna preteríveis relativamente a outros mais tangíveis e com resultados mais visíveis e imediatos, situação mais premente aquando da escassez/inexistência de recursos. Muitas vezes, por desconhecimento dos benefícios ou dos parâmetros de avaliação não se valoriza devidamente estas estratégias, nem se encontra “justificação” para esse investimento. Os benefícios, como por exemplo, o aumento da produtividade na gestão da informação e reorganização de processos, predominantemente intangíveis, condicionam a sua percepção real e imediata. No sector privado, o sucesso é sobretudo mensurável pela vantagem competitiva, no sector público o sucesso nem sempre é avaliável por uma simples análise custo/benefício, ou pela prestação universal não discriminatória. O sector público deverá apoiar o desenvolvimento e implementação de metodologias que





permitam analisar a eficiência e eficácia destes projectos, assim como a sua “bondade”<sup>220</sup>.

Por fim, a difusão da informação e a necessidade de preservar direitos fundamentais, sobretudo nos países democráticos, como a privacidade e segurança, apresenta-se como um equilíbrio muitas vezes difícil de fazer. Nas transacções, sobretudo a nível de redes de trabalho do sector público, circula muitas vezes informação pessoal, até secreta dos cidadãos, organizações e Estados. A importância desta protecção é ainda mais acutilante em ambientes como os existentes em Portugal, onde a transacção de informação implica “a circulação” entre diferentes organismos. É dever do Estado desenvolver uma cultura de rigor e segurança na protecção da privacidade dos cidadãos e organizações, desenvolvendo mecanismos que permitam gerar confiança. Em Portugal por exemplo, não é inviabilizado liminarmente o cruzamento de informação, mas existe a necessidade de equilibrar a eficiência do sector público e a salvaguarda dos direitos individuais dos cidadãos, realidade consagrada na Constituição da República Portuguesa.

Quadro XVI - Análise SWOT - Oportunidades e Ameaças

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>I. “Dominar” o monstro “Leviatã”, aumentando a eficiência, eficácia e produtividade do sector público.</li> <li>II. Introduzir inovação no sector público, potenciando um “Estado melhor”, mais adequado ao mundo actual.</li> <li>III. Potenciar o regresso à “democracia directa”.</li> <li>IV. “Apaziguar” as desigualdades sociais, potenciando a inclusão social.</li> <li>V. Gerar benefícios organizacionais e informacionais.</li> <li>VI. Melhorar o conhecimento real das situações em tempo útil, facilitando a gestão e o seu <i>accountability</i>.</li> <li>VII. Produzir benefícios financeiros.</li> <li>VIII. Alcançar benefícios económicos.</li> <li>IX. Aumentar os benefícios sociais.</li> <li>X. Apelar a novos perfis funcionais e à adaptação do sistema educativo e de formação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Sobrevalorização das TIC em detrimento das capitais dimensões da mudança.</li> <li>II. Descoordenação, desorganização e ausência de gestão/liderança.</li> <li>III. Errada política de comunicação o que gera resistências.</li> <li>IV. Escassez ou má alocação dos recursos humanos.</li> <li>V. Realidade pautada por velocidades e maturidades heterogéneas.</li> <li>VI. “Apartheid” tecnológico e desvirtualização do paradigma pela sua natureza “político-partidária”.</li> <li>VII. Seguidismo inadequado das estratégias de terceiros.</li> <li>VIII. Errónea política de <i>outsourcing</i>.</li> <li>IX. Desequilíbrio deste paradigma e o ordenamento jurídico.</li> <li>X. Uniformização “constrangedora” da inovação.</li> </ul>

<sup>220</sup> Como por exemplo a MAIS (Metodologia de Avaliação de Investimentos em Sistemas de Informação) desenvolvida em 2005 pelo Instituto de Informática do MFAP.

O paradigma “governo electrónico” terá surgido sem a ideia precisa de quais os possíveis resultados a serem alcançados. Após alguns anos do seu aparecimento não é ainda possível afirmar que existe um domínio epistemológico do assunto, contudo, a grande diversidade de estudos e trabalhos publicados gera actualmente uma convergência razoável em torno das suas oportunidades, expectativas e benefícios.

Uma das principais oportunidades associadas ao paradigma do governo electrónico é a de “dominar” o monstro “Leviatã”, aumentando a eficiência, eficácia e produtividade do sector público. A questão que tem sido colocada nestes últimos tempos, não é tanto a de ter mais ou menos Estado, mas um Estado melhor, reformulado e adequado às exigências do mundo actual. Da implementação destas estratégias é expectável que sejam alterados os modelos convencionais, nomeadamente, pela optimização e simplificação dos processos, redução do número de erros, distorções, omissões, eliminação de níveis organizacionais, facilitação do cruzamento de serviços e informações. Sendo expectável que esta simplificação e agilização processual das relações aumente a flexibilidade, eficiência, eficácia, economia e promova a colaboração inter e intra administrativa.

Intimamente associado ao exposto anteriormente, surge a oportunidade capital de introduzir renovação a diferentes níveis do sector público, não apenas introduzindo tecnologia, transformando a burocracia existente em burocracia digital, mas implementando uma verdadeira revolução. Mudança que não só deverá ocorrer ao nível da visão e cultura, como se deverá repercutir nas estruturas e seus processos. A introdução de novos modelos de funcionamento que racionalizam as estruturas organizacionais potenciando âmbitos de actuação transversais que prestam serviços a partir dos perfis dos utilizadores (cidadãos, empresas, organizações, outros sectores públicos, e até colaboradores) e seus eventos, caracterizados por uma maior fluidez dos processos, assentes nas tecnologias de informação e comunicação, não só funcionam como causa, mas também como efeito de uma estratégia de modernização/reforma do sector público. O governo electrónico em Portugal apresenta-se neste momento não só como um investimento vital no relacionamento com o cidadão e suas organizações, como uma estratégia premente que prima por serviços de qualidade com mais e melhores resultados. De modo genérico, é a oportunidade de transformação e renovação de um sector público muito virado para si.

Identifica-se como a terceira oportunidade, o facto do mundo virtual, mais especificamente o governo electrónico poder hoje criar possibilidades de participação na vida pública, circunstanciando a própria Democracia e o Estado de direito. O paradigma do governo electrónico não só potencia o regresso à “democracia directa”,



onde a população pode acompanhar, participar e controlar de modo mais directo, mais activo e mais próximo a governação, recorrendo às tecnologias de informação e comunicação, como permite dar voz a minorias não representadas nas instituições democráticas tradicionais.

O aprofundamento dos princípios democráticos e de cidadania é um dos principais benefícios “políticos”. Acrescentando-se que a participação política digital, pelo seu anonimato, pela utilização de tipos de comunicação menos hierarquizados, pela eliminação das limitações espaciais e temporais e pelo aumento das práticas democráticas e ampliação da esfera pública, poderá amenizar as desigualdades sociais, potenciando a inclusão social. Uma estratégia de governo electrónico deve ser a mais inclusiva possível, devendo proporcionar um conjunto diferenciado de canais de interacção e um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão.

São também identificados como oportunidade os possíveis benefícios organizacionais normalmente decorrentes da introdução de novos modelos de funcionamento associados a um maior rigor e racionalidade, que se expressam por exemplo, na redução das redundâncias, consolidação e integração de estruturas e sistemas. Esta dinâmica é ainda potenciadora de economias de escala, aumento e melhoria da disponibilização de informação e serviços públicos. Somente com uma verdadeira consolidação organizacional e informativa que evite espirais indetermináveis de esforço e desperdício, é possível tornar real o conceito “balcão único”, realidade assente em serviços centralizados de estruturas descentralizados de “retaguarda reengenheiradas”, flexíveis, transversais, integradas que cooperam e “inter operam”, com base em infra-estruturas informacionais partilhadas e tecnologia escalável e “robusta”. As expectativas futuras, a este nível são muitas, e passam por exemplo, pela utilização de uma infra-estrutura única de informação, que elimina operações de recenseamento e estatística (substituídas pela obtenção da informação directamente das bases de dados permanentemente actualizadas) ou o desaparecimento do perfil “cliente estafeta” entre múltiplas estruturas, colocando-se deste modo, a responsabilidade e ónus do lado do sector público (detentor/conhecedor da informação). Almeja-se, por exemplo, que de uma única vez e de modo simples e imediato o cidadão altere a sua morada de residência, ou que seja possível completar o preenchimento de declarações electrónicas dos rendimentos por conta de outrem pré preenchidas, não só com base nas declarações das entidades patronais, e respectivas retenções na fonte, como relativamente a outras entidades, como as instituições bancárias ou companhias de seguro. Pode, por exemplo, esperar-se que quando uma vítima de um acidente chegue ao hospital os médicos já detenham o seu historial clínico, ou que em qualquer parte do mundo os estudantes colaborem virtualmente com colegas, professores e pais, ou ainda que os detentores de

carta de condução recebam um *sms* alertando para a necessidade de renovar a sua carta de condução.

A implementação do paradigma em análise potencia modelos de gestão de maior enfoque no “cliente” que pretende servir e não na cultura “dos recursos utilizados”. A possibilidade de contacto e resolução de “pedidos”, nalguns casos “serviços completos”, em “tempo real”, de forma integrada 24 horas por dia, sete dias da semana, a partir de qualquer lugar do mundo, leva à *standartização* electrónica dos circuitos e à natural melhoria do processo de tomada de decisão. A existência de informação integrada, fiável e actualizada torna mais realista e adequada a tomada de decisão que passa a basear-se num conhecimento real e imediato da situação. Por sua vez, o aumento e melhoria da qualidade da informação disponível na rede (mais precisa e célere) potencia um exercício de poder mais transparente que introduz maior capacidade de comunicação, confiança e responsabilização, permitindo um *accountability* por parte da sociedade mais efectivo.

Ao conjunto de expectativas, ao nível administrativo, informativo, organizacional, ou político, podem associar-se o aumento das receitas e redução dos custos de operação. Tendencialmente, as estratégias de governo electrónico podem aumentar os custos nas fases iniciais dos processos, contudo a médio/longo prazo estas são apontadas como verdadeiras “soluções de poupança”. Esta “poupança” decorre essencialmente do recurso a novos mecanismos, processos de actuação mais agilizados, melhorias ao nível da eficiência, eficácia e produtividade do sector público. Uma maior racionalidade financeira e um “Estado Melhor” são das principais oportunidades deste paradigma.

Figura 35 - Melhor Estado com menos Custos





Para além da melhoria financeira, associa-se normalmente a este paradigma o alcance de benefícios económicos para a sociedade, expressos nas suas estruturas adjacentes ou subjacentes, decorrentes da interacção mais eficiente e eficaz do sector público com o mercado. O recurso a novos mecanismos, processos agilizados de relacionamento e de aquisição de bens e serviços, não só impulsionam o desenvolvimento de modelos de actuação mais rápidos, seguros, eficazes e “inter operáveis” no interior do sector público, como transpõem as suas vantagens e exemplo para o tecido empresarial, dinamizando a economia no geral. Por outro lado, o conjunto de melhorias induzidas beneficiam o estabelecimento de condições concorrenciais mais favoráveis que atraem empresas e profissionais da nova economia (incrementando as competências funcionais, profissionais e pessoais), são produzidos efeitos indirectos de racionalização na actuação da economia portuguesa, quer através da redução dos esforços associados à relação com o sector público (como o desperdício de tempo e dinheiro), quer até contribuindo com o seu exemplo, para ultrapassar as “desconfianças” em relação as acções de comércio electrónico e negócio electrónico.

Associados aos benefícios enunciados anteriormente, surgem em paralelo benefícios externos de natureza social. Com a introdução de estratégias de governo electrónico surge a necessidade de adequar os serviços aos seus destinatários, no sentido de satisfazer as diferentes necessidades, não só diversificando os canais para a sua prestação, como também desenvolvendo modelos que à imagem das “lojas do cidadão” centralizam num mesmo local diferentes informações e serviços. Os cidadãos/clientes pretendem normalmente uma resolução rápida e de qualidade às suas necessidades e não entendem a “estaticidade”, os custos e a lógica “estafeta” de entrega de informação entre diferentes organismos, ou mesmo no seu interior, tendo-se vindo a procurar implementar a filosofia do *ask once, use many*. Alterações que recaem numa maior rapidez e agilidade na obtenção dos serviços, que se reflecte na melhoria da qualidade dos serviços prestados, e em última análise na imagem do sector público.

Por último, ao nível das oportunidades é veiculada a pressão de transformação dos trabalhadores em trabalhadores do conhecimento, não só no interior do sector público, como na economia portuguesa em geral. Este apelo efectuado junto da sociedade portuguesa, de novos perfis funcionais, introduz a necessidade de adaptação por parte sistema educativo e de formação a este novo arquétipo. Situação, que não só gera fortes impactos nos sistemas de educação e de formação, como estimula a mudança da visão e da cultura dominante, no sentido de serem incorporados novos modelos, como a “aprendizagem ao longo da vida”, capacidade de adaptação, requalificação e reconversão constante. A educação, formação, requalificação ou reconversão para além de serem encaradas como uma oportunidade e investimento necessário, devem ser geridas neste processo como factores críticos de sucesso.

Expostas as oportunidades, importa agora analisar as dez principais ameaças identificadas neste paradigma. Refere-se contudo, que muitos dos aspectos a apresentar como ameaças, poderão ser encarados como oportunidades para impor mutações colossais, ao nível da visão, da cultura, dos processos, da tecnologia e das estruturas.

É fundamental na implementação de uma estratégia de governo electrónico a alteração de um conjunto de processos de natureza sociocultural, verdadeiros factores críticos de sucesso, que actuam ao nível político, cultural, social, administrativo, pessoal, comportamental e que “trespassam” a necessidade de aquisição de competências técnicas/tecnológicas. Têm sido corrente o menosprezo destas complexas dimensões da mudança em detrimento da vertente técnica/tecnológica. O grande desafio das estratégias de governo electrónico não é tanto as questões tecnológicas, mas sobretudo a capacidade de gestão de sistemas complexos, que envolvem parcerias necessárias com cidadãos, empresas e sociedade civil. Alguns projectos de governo electrónico falham pela ideia errada que as tecnologias são um fim em si mesmo, mais do que os meios, são necessárias estratégias robustas que considerem todos aspectos envolvidos. As tecnologias de informação e comunicação apenas podem facilitar, acelerar ou impulsionar a melhoria de processos, mas raramente os determinar, são meros instrumentos, cujo impacto depende da capacidade e criatividade do Homem.

Em complementaridade com a ameaça anterior, surge a descoordenação, má gestão e ausência de liderança, que se reflecte nomeadamente, na inexistência de planos de comunicação, desenvolvimento de planos de comunicação desadequados, ou na incapacidade de envolvimento dos diferentes *stakeholders*, aspectos que conduzem à incompreensão, desmotivação e geram naturalmente resistências. Uma capacidade de gestão, liderança e organização “limitada” pode levar a que a inovação seja “forçada”. O contorno desta ameaça passa necessariamente pela consciencialização e responsabilização dos políticos e dirigentes, não só assegurando a disponibilização dos meios para alcançar os fins estabelecidos, mas sobretudo liderando e “potenciando” esta “e-Revolução”. O sucesso/fracasso desta estratégia depende fortemente do suporte político e/ou gestão de topo, assim como da sua responsabilização perante o alcance ou não das metas e objectivos.

Os organismos públicos portugueses de modo genérico, são considerados “estruturas estáveis” à introdução de novos sistemas, metodologias, ou procedimentos, sendo que confrontados com estratégias desta natureza podem verificar-se desequilíbrios, quer junto do cidadão/“accionista”/“cliente”, quer junto do trabalhador do Estado. As práticas sociológicas afirmam que esquecer ou ignorar tudo o que existe é uma má política, e que a transformação deve ser incremental de modo a “conquistar” o apoio dos *stakeholders*. A implementação de uma estratégia de governo electrónico é um





processo complexo, muitos funcionários/colaboradores, normalmente os que detêm uma maior antiguidade no desempenho das suas funções não encaram o paradigma do governo electrónico como uma oportunidade, mas como ameaça que pode pôr em causa o seu trabalho, percepção normalmente gerada pelas dificuldades de comunicação ou pela natural resistência à mudança. Para que haja uma facilitação desta mutação a liderança não só deve ser forte, como “comunicadora”, envolvendo os colaboradores informando-os e tornando-os parte activa do processo. Porém, o sector público português caracteriza-se maioritariamente por estruturas piramidais onde as relações entre os diferentes “níveis” hierárquicos são essencialmente de natureza formal e as decisões são normalmente tomadas ao nível “superior” e posteriormente comunicadas aos colaboradores que não têm qualquer participação no processo. A existência de diversos níveis hierárquicos é um factor inibidor da fluidez e celeridade da troca de informação, a comunicação nem sempre chega a todos, e quando chega está normalmente distorcida. A participação dos *stakeholders* na tomada de decisão é um aspecto central, sobretudo na procura de um denominador comum que reduza resistências, gere consensos e visões mais amplas. Assegurar uma visão partilhada, não só torna mais simples o alinhamento, como antecipa problemas, assegura a coerência de políticas, estimula a conversão, actividades “inter-organizacionais”, desenvolve “massa crítica” e acrescenta mais-valias resultantes da experiência dos colaboradores que podem contribuir para o enriquecimento da estratégia. Num processo de mudança desta ordem é fundamental assegurar a comunicação e a participação dos envolvidos. É essencial que os envolvidos, nomeadamente os colaboradores entendam “o que está a mudar” e especialmente “porque se está a mudar”.

Outro aspecto constrangedor ao desenvolvimento do governo electrónico é a escassez de recursos humanos detentores de determinadas competências, situação decorrente de diferentes aspectos, nomeadamente do sistema de educação e formação do país, ou da má alocação dos recursos. Os organismos públicos portugueses, de modo geral confrontam-se com uma desequilibrada distribuição de recursos humanos, tornando-se a selecção/retenção e garantia de comportamentos e atitudes adequadas às novas exigências, um verdadeiro desafio que implica normalmente muito trabalho e persistência num ambiente com alguma rigidez ao nível da mobilidade. Esta afectação é ainda mais complexa aquando da existência de projectos comuns, partilhados por mais de uma entidade pública. Projectos transversais, com “diferentes donos”, que gera circulação de “dinheiros” entre organismos, cujos orçamentos tem origem no orçamento do Estado, retirando de um bolso para colocar noutro. Esta difícil convergência enfrenta limitações como a denominada cultura das “capelinhas” que confina a existência e o sucesso de projectos de âmbito “mais transversal”.



A limitação de projectos assentes na transversalidade e escassas/ineficientes estratégias no sentido da interoperabilidade em detrimento das muitas e pequenas administrações públicas, com poderes, culturas e maturidades diferentes, gera uma heterogénea e complexa realidade orgânica de diferentes velocidades e maturidades, onde os vértices, sistemas de informação, organizações “privadas” e sector público, apresentam evoluções, alvo de diferentes velocidades. Admitindo-se que os sistemas de informação apresentam uma velocidade superior às organizações, e que estas possuem uma velocidade superior ao sector público, conclui-se que os “tempos” entre estes três agentes apresentam diferenças de “funcionamento e inovação”. Desfasamentos temporais inadequados à num contexto ambiental em permanente mudança e de relacionamentos globais. Esta ameaça, é agudizada sobretudo na época das tecnologias de informação e comunicação, onde um projecto atrasado é considerado um projecto falhado, sendo o tempo um importante factor crítico de sucesso.

“...No peito dos desafinados também bate um coração...”  
Tom Jobin

O governo electrónico, inclui uma agenda alargada de renovação, entre as quais, melhorar o serviço e o relacionamento, redefinir o conceito de cidadania e até aumentar a participação dos cidadãos. Os seres vivos passam a sua vida inteira numa permanente troca de “sinais” com o meio ambiente, o modo como reagem ou interagem com esses sinais depende da sua composição genética, processos de aprendizagem, capacidade de memorização e de “tratamento” da informação. Contudo, o acesso à informação, às tecnologias de informação e comunicação, especialmente à Internet, processa-se de modo desigual, pelos diferentes cidadãos, escalões sociais e regiões, sendo a dicotomia exclusão/inclusão digital, um estágio mais ou menos temporário, decorrente da mais rápida ou prolongada relação inovação/adaptação. Não sendo o “*apartheid* tecnológico” uma fatalidade inevitável, é inegável que é num mundo de contrastes sociais, económicos, culturais e tecnológicos que surgem os projectos de governo electrónico. Não se pode ignorar que os cidadãos que menos participam na economia de mercado são muitas vezes, também excluídos do conhecimento e do saber, nomeadamente ao nível das competências digitais, limitando a própria coesão social. A não universalização do acesso não será o único factor de exclusão, mas também a não apropriação social, ou seja, mesmo existindo acesso à informação poderá não existir capacidade de interpretação e apreensão, seja por falta de formação, incapacidade de interpretação, limitações culturais ou físicas. A exclusão não significa apenas cogno-exclusão, mas também a pode incluir, sendo que o governo electrónico pode converter-se em marginalidade para aqueles que possuem um acesso limitado à informação, ou que não são capazes de tirar partido dela. Para além do acesso desigual às tecnologias e



a não apropriação social, também não se podem ignorar outros factores determinantes deste paradigma, os mesmos que limitam o envolvimento ou a participação política no modelo tradicional. De modo geral e um pouco por todo o mundo, é possível explicar que a igualdade atribuída aos cidadãos ao nível dos direitos políticos ombreia com a desigualdade social patente na hierarquia, assente entre outros, em factores como o género, idade ou etnia. Para alguns a participação política independentemente do seu modo de expressão, favorece os que socialmente já são favorecidos. Em contra ponto, outros defendem que participação política digital, pelo seu anonimato, pela utilização de tipos de comunicação menos hierarquizados, assim como pela eliminação das limitações espaciais e temporais poderá amenizar as desigualdades sociais. Não se podendo corroborar nem uma nem outra visão, é importante referir a importância de um conjunto de acções no sentido da inclusão, não só ao nível de políticas nas áreas das telecomunicações, acesso e utilização das tecnologias de informação e comunicação e literacia digital num sentido lato, como também em matéria de disseminação, acesso público e aprendizagem de competências políticas e de cidadania, assim como estímulo de grupos que simplesmente não querem participar na *res publica*. Na missão governamental de gestão pública e garantia de provisão eficiente, eficaz e económica não deve ser renegada a garantia de liberdade, o conhecimento democrático e a participação. O Estado actual só poderá ser verdadeiramente um Estado de direito, democrático e social se incluir todos os cidadãos. A jurisdição, a democraticidade e a sociabilidade também pressupõe a generalização de acesso, e uma resposta à “ciber-exclusão” e à “marginalidade informativa”. Acrescenta-se a este ponto, a possibilidade deste paradigma efectuar uma “prestação electrónica” pública de serviços e informações sem se imiscuir da natureza “político-partidária”, influenciando de modo mais ou menos consciente a selecção e oferta das informações e serviços a disponibilizar. “Veiculando” o Governo, Autarquias Locais ou Regiões de modo parcial, ideologias, filosofias, crenças, princípios, pensamentos ou ideias.

Outro “perigo” comum é o de seguir-se arquétipos de sectores com missões, âmbitos e características distintas, como o sector privado ou modelos internacionais. Apesar do bom senso necessário para não se procurar “reinventar a roda”, o seguidismo “cego” e a simples adopção das estratégias existentes no sector privado ou noutros países, desajustadas da realidade pública portuguesa, pode não ser a via mais apropriada. Relativamente ao sector privado, são identificadas diferenças de fundo, como por exemplo, o exercício político com limite temporal, que permite aos cidadãos o direito, através de sufrágio de confirmar o poder existente ou retirar-lo, o facto do sector privado possuir accionistas diferentes dos clientes, o que facilita a distinção de papéis entre *stakeholders* enquanto no sector público, um cidadão pode assumir uma multiplicidade de papéis, podendo assumir-se como “investidor”, “funcionário” e

“cliente”, associando-se cada papel a um conjunto de expectativas e interesses, muitas vezes antinómicos. Relativamente aos modelos internacionais públicos, é importante em cada caso concreto, analisar e cotejar as características históricas, políticas, financeiras, económicas, sociais e naturais que os caracterizam. Tendo presente estas dissemelhanças, a adopção de modelos e práticas de gestão do sector privado, ou até de estratégias de outros países para o sector público português deverão ter sempre em conta a sua especificidade.

Estreitamente associado ao ponto anterior surge o *outsourcing*. Múltiplas razões têm impellido as organizações, de modo crescente, sobretudo desde o início da década de 90, para a definição e implementação de políticas de *outsourcing*. O *outsourcing* tem incidido em diversos domínios e prosseguido diferentes objectivos, baseando-se em duas premissas fundamentais, a capacidade de resposta do mercado e a afectação preferencial dos recursos humanos das organizações. O *outsourcing*, no sector público pode assumir duas modalidades, o *outsourcing* externo<sup>221</sup> ou interno<sup>222</sup>, onde cada realidade implica um modo de actuação diferente<sup>223</sup>. O *outsourcing* não será uma ameaça *per si*, mas a sua implementação poderá sê-la, nomeadamente pelo recurso desmesurado, ou pelo modo como é gerido e avaliado. Pelas suas implicações, quer do ponto de vista orçamental, humano ou orgânico, esta problemática não pode ser analisada de modo simplista e para alcançar sucesso, carece de uma forte, séria e precisa abordagem de gestão por parte da “estrutura “contratante”, nomeadamente ao nível do planeamento, acompanhamento e avaliação.

Como penúltimo ponto, o governo electrónico em Portugal poderá ser condicionado pela inexistência, desadequação ou lentidão na evolução do complexo e diversificado ordenamento jurídico, que poderá introduzir incoerência e limitar o efeito demonstrador do sector público. As necessidades destes projectos e o necessário aparecimento, evolução ou adequação da base normativa geram um eminente desequilíbrio, ameaça considerada premente numa realidade com as características já enunciadas. Assim, e para que este “desajuste” seja contornado, o poder legislativo deverá garantir as “adequações” legais que apoiem a operacionalização da estratégia, evolução que deverá ser a mais paralela possível, sem esta adaptação à realidade electrónica, este paradigma será sempre uma utopia. Verificam-se no presente alguns

---

221 Recorrendo ao mercado do sector privado.

222 Recorrendo a outros organismos do sector público.

223 Por exemplo, nos casos de *outsourcing* interno, o poder financeiro pode encontra-se do lado do fornecedor e não do lado do cliente, situação susceptível de gerar perversidades.



exemplos desta desconexão, problemáticas tais como a “assinatura electrónica” ou a autenticação têm originado diferentes soluções e adaptações do quadro normativo. A “evolução” no sentido de compatibilizar diferentes procedimentos e leis e acompanhar os elementos da mudança é também sentida a nível das instâncias internacionais, nomeadamente ao nível da União Europeia. Porém, quer ao nível da União Europeia, quer em Portugal, deverá ser evitada a excessiva simplificação em detrimento da regulação.

Por fim, a almejada integração, estabelecimento de *standards* e uniformização podem limitar a inovação pelo condicionamento da acção a soluções pré-definidas, assim como podem difundir e ampliar problemas que sem estarem integrados tinham repercussões restritas e limitadas a uma escala menor, logo, mais controláveis. A interdependência e interoperabilidade implícita neste paradigma, levantam problemas de vulnerabilidade dos sistemas face a ameaças até aqui inexistentes ou menos expressivas, um “ataque” bem sucedido num dos sistemas poderá difundir-se pelos restantes, gerando problemas, por exemplo, ao nível da segurança e privacidade.

Ressalva-se que os aspectos que caracterizam esta análise SWOT não são exaustivos, e que o posicionamento de qualquer aspecto num determinado bloco, como forte, fraco, oportunidade ou ameaça não estará “condenado” na medida em que o tempo, as políticas, estratégias, medidas, programas, opções e orientações assumidas pelos *stakeholders* envolvidos poderão a médio/longo prazo contribuir para que existam mudanças de posicionamento entre os blocos considerados, quer no sentido ascendente reforçando o número de aspectos fortes e oportunidades, quer fazendo a balança pender no sentido descendente para os aspectos fracos e as ameaças.

Detrás das tecnologias de informação e comunicação agem e reagem ideias, surgem projectos, desenvolvem-se utopias, desvendam-se interesses económicos e diferentes vertentes do Homem em sociedade. A inventividade e a inteligência do Homem continuam a constituir o motor da evolução das sociedades, sendo que a ciência, a técnica e a tecnologia apenas as ajudam a operacionalizar certas opções que não poderiam ser encaradas sem a sua presença.

Com mais ou menos altruísmo na perspectiva do desenvolvimento científico, tecnológico, económico e social, com mais ou menos intensidade, os Estados actuais procuram encontrar o equilíbrio entre uma necessária racionalidade económica e uma prestação de serviços públicos de qualidade próximos do “cliente” e das suas

necessidades. A implementação de uma estratégia de governo electrónico não será uma solução milagrosa que põe fim aos actuais problemas do sector público, contudo a sua não equação será certamente penalizadora, não só para o sector público e economia, mas também para a sociedade portuguesa em geral.

O paradigma do governo electrónico poderá ser encarado como uma “ferramenta à mão” dos Governos na procura de uma sociedade mais eficaz, eficiente e justa. Mais do que assegurar a sua sobrevivência num mundo globalizado, criar vantagem competitiva, cruzar informação, disponibilizar maior acesso à informação e aos serviços deverá permitir em Portugal, ampliar conhecimento, introduzir modernidade, inovação e circunstanciar o reforço da democracia e do próprio Estado de direito.



## BIBLIOGRAFIA

- @ Accenture (2007). *Government Executive Series Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise*: Accenture.
- @ Alves, André Azevedo, & Moreira, José Manuel (2004). *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. Porto: SPI.
- @ Amaral, Luís (2004). *Coordenação dos Sistemas e Tecnologias de Informação - Ilusões, Realidades e Soluções*. Paper presented at the A Nova Fase da APe - 12º ERSI, Peniche.
- @ Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons.
- @ Baum, Christopher, & Maio, Andrea di (2000). *Gartner's Four Phases of e-Government Model* (21 de Novembro de 2000). Gartner Group,. Available: [http://www.gartner.com/it/products/research/asset\\_129171\\_2395.jsp](http://www.gartner.com/it/products/research/asset_129171_2395.jsp) [2004, 6 de Março].
- @ Bilhim, João (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- @ Bourdieu, Pierre (1979). *La Distinction. Critique Sociale du Jugement*. Paris: Minuit.
- @ Cabrita, Rodrigo (2007). Portugal foi o segundo país que mais se globalizou nos últimos 30 anos. *Diário de Notícias, Caderno de Economia*.
- @ Caldas, Alexandra (2005). *Outlook 2004 Ciência: Rumo à Sociedade do Conhecimento*. Lisboa: Net Research - Instituto Internet Associação.
- @ Capgemini (2002). *Summary Report Web Survey on Electronic Public Services* (Results of the Second Measurement): European Commission Directorate General for Information Society.
- @ Capgemini (2004). *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services* (Report of The Fourth Measurement): European Commission DG Information Society.
- @ Capgemini (2005). *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Survey on Electronic Public Services* (Report of Fifth Measurement): European Commission Directorate General for Information Society and Media.
- @ Capgemini (2006). *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services* (Report of 6th Measurement): European Commission Directorate General for Information Society and Media.
- @ Capgemini (2007). *The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services* (7th Measurement): European Commission Directorate General for Information Society and Media.
- @ Cardoso, Gustavo (1998). *Para uma Sociologia do Ciberespaço: Comunidades Virtuais em Português*. Oeiras: Celta.
- @ Cardoso, Gustavo, & Costa, António (2005). A Sociedade em Rede em Portugal. In Campo das Letras Editores (Ed.), *Campo das Ciências* (Vol. 17, pp. 342). Porto.



- @ Cardoso, Gustavo, Cunha, Carlos, & Nascimento, Susana (2003, Maio). O Parlamento Português na Construção de uma Democracia Digital. *Sociologia*, 42, 113-140.
- @ Carneiro, Roberto (1999, Maio). Ecognomia. *Ideias & Negócios*, 11.
- @ Carroll, Lewis (1865). Pig an Pepper, *Alice's Adventures in Wonderland* (pp. 208). England: Macmillan.
- @ Caupers, João (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa: Âncora Editora Lda.
- @ Chiavenato, Idalberto (1985). *Introdução à Teoria Geral da Administração* (3ª ed.). São Paulo: Mc Gaw-Hill.
- @ CITIAP (2006). *Microsoft Office vs OpenOffice.org - Relatório Final Sintético*. Alfragide: IIMFAP.
- @ Coelho, Jorge Dias (2006, 2 de Novembro). *De Bangemann ao Plano Tecnológico*. Paper presented at the 10 Anos da Sociedade de Informação, FIL - Parque das Nações.
- @ Conceição, Pedro, & Heitor, Manuel (2004). *Innovation for All? Learning from the Portuguese Path to Technical Change and the Dynamics of Innovation*. Westport, London: Praeger.
- @ Costa, Rui Oliveira (2005). *Estudo de Opinião: Painel Expresso / APDSI / Eurosondagem*. Lisboa: APDSI.
- @ Dabin, Jean (1939). *Doctrine Générale de l'Etat*. Paris: Sirey.
- @ Davenport, Thomas, & Prusak, Laurence (1998a). *Working Knowledge How Organizations Manage e What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.
- @ Davenport, Thomas, & Prusak, Laurence (1998b). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.
- @ Deloitte. *As Boas Práticas no Sector Público*. Available: <http://www.boaspraticas.com/BoasPraticas/Homepage/default.aspx> [2006, Outubro].
- @ Deloitte (2003). *The Dawn of E-Government: The Citizen as Customer*. Deloitte Touche Study Report. Available: <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe000620.htm> [2004, 28 de Novembro].
- @ Deloitte (2004). *Relatório do Planeamento Estratégico do Sistema Integrado dos Recursos da Administração Pública - SIGRAP*. Alfragide: Instituto de Informática do Ministério das Finanças, Deloitte.
- @ Dias, João Gonçalo de Paiva (2006). *Arquitectura de Suporte à Integração de Serviços no Governo Electrónico*. Universidade de Aveiro, Aveiro.
- @ DigitalGovernance.Org (2003, Outubro de 2003). *The E-government Handbook for Developing Countries* (DigitalGovernance.Org - Building and Sustaining Democratic and Accountable Governance Institutions using ICT). InfoDev and Centre for Development and Technology. Available: <http://www.cddc.vt.edu/digitalgov/gov-publications.html> [2004, 27 de Novembro].
- @ Drucker, Peter (1993). *Post- Capitalist Society*. New York: Harper Collins Publishers.





- @ Eurostat (2007, 20 de Fevereiro de 2007). *Europe in Figures - Eurostat Yearbook 2006-07 - Science and Technology*. Eurostat. Available: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL) [2007, 6 de Março].
- @ Ferrer, Florencia, & Santos, Paula (2004). *E-government - O Governo Electrónico no Brasil*. São Paulo: Saraiva.
- @ Fountain, Jane (2001). *Building the Virtual State - Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press.
- @ The Freedom of Information Act, nº 4 Sess., 3048 Cong. Rec.(1996).
- @ Gates, Bill, Myhrvold, Nathan, & Rinearson, Peter (1995). *Rumo ao Futuro*. s.l.: McGraw-Hill.
- @ Gavin, Kelly (2002). *Creating Public Value - An Analytical Framework for Public Service Reform, Strategy Unit* (pp. 35). s.l.: Cabinet Office.
- @ Gomes, Elisabeth (2002). *Exclusão Digital: Um Problema Tecnológico ou Social?* Rio de Janeiro: Anatel Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.
- @ Gonçalves, Júlio Dá Mesquita (1997). *Teoria da Burocracia: Uma Administração Pública do Século XXI*. Lisboa: Associação de Estudantes Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- @ Gonçalves, Júlio Dá Mesquita (2000). *Para uma Administração Pública do Século XXI: O Caminho das Causas das Buropatologias*. Paper presented at the Fórum 2000-Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária, Lisboa.
- @ Hacker, Kenneth, & Dijk, Jan Van (2001). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications Inc.
- @ I.E.P. Instituto Europeu sobre Patentes. Available: <http://www.european-patent-office.org>. [2000, 10 de Novembro].
- @ IDA (2006, 20 de Outubro de 2006). "eGoverno": A Administração em Linha. IDA. Available: <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l24226b.htm> [2007, 24 de Janeiro].
- @ IDABC (2004). *European Interoperability Framework for Pan-European E-Government Services* (1.0 ed.). Luxemburgo: Comissão Europeia.
- @ INE (2002, 21 de Outubro de 2001). *Censos 2001 - Resultados Definitivos. Destaque do INE*, 34.
- @ Jovenel, Bertrand (1996). *A Ética da Redistribuição*. Porto Alegre: Instituto Liberal.
- @ Layne, Karen, & Lee, Jungwoo (2001). Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model. *Government Information Quarterly*, 18, 122-136.
- @ Lévy, Pierre (1997). *Cyberculture* (Instituto Piaget, Trans.). Paris: Odile Jacob.
- @ *Listening to Citizens; The difficulties that people face in exercising their rights within the Single European Market*. Available: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/score/docs/score02/cf-list\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/score02/cf-list_en.pdf). [2005, 9 de Janeiro].
- @ Maio, Andrea Di (2005a, 20 de Dezembro). *Government in 2020: Taking de Long View*. Gartner Group. Available: <http://www.gartner.com/> [2006, 20 de Abril].

- @ Maio, Andrea Di (2005b, 2 de Maio de 2005). *How to Demonstrate the Elusive Value of IT Infrastructure in Government*. Gartner Group. Available: [http://www.gartner.com/it/products/research/asset\\_129171\\_2395.jsp](http://www.gartner.com/it/products/research/asset_129171_2395.jsp), [2005, 12 de Setembro].
- @ Maio, Andrea Di, & Kost, John (2004, 17 de Março de 2004). *Hype Cycle Shows E-Government Overcoming Disillusionment*. Gartner Group. Available: [http://www.gartner.com/it/products/research/asset\\_129171\\_2395.jsp](http://www.gartner.com/it/products/research/asset_129171_2395.jsp), [2004, 12 de Dezembro].
- @ MCT (2001). *Portugal na Sociedade da Informação: Observatório das Ciências e das Tecnologias* - Ministério da Ciência e da Tecnologia.
- @ Means, Grady, & Schneider, David (2000). *Meta-Capitalism - The E-Business Revolution and the Design of 21st Century Companies and Markets*. New York: John Wiley e Sons.
- @ Memmi, Dominique (1985). L'engagement Politique, *Traité de Science Politique* (Vol. volume 3, capítulo V, secção 1, pp. 310-367). Paris: PUF.
- @ Miège, Bernard (2005). *La Pensée Communicationnelle, La Communication en Plus* (2ª edição ed., pp. 126). s.l.: PUG.
- @ Minsk, Marvin (1986). *The Society of Mind*. New York: Simon and Schuster.
- @ Montargil, Filipe (2006, 2 de Novembro). *A Sociedade da Informação e a Política em Portugal: A democraticidade do acesso e o Estado aberto*. Paper presented at the 10 Anos da Sociedade de Informação, FIL - Parque das Nações.
- @ Moreira, José Manuel (1996). *Ética, Economia e Política*. Porto: Lello Editores.
- @ Moreira, Vital (1997). *Administrações Autónomas e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- @ Moutinho, José Luís (2002, 14 e 15 de Março). *As Tecnologias de Informação e a Reinvenção da Administração Pública*. Paper presented at the A Reinvenção da Função Pública: Da Burocracia à Gestão - 3º Encontro do Instituto Nacional de Administração, Lisboa.
- @ Nonaka, Ikujiro, & Nonaka, Noboru (1998). The Concept of Ba: Building Foundation for Knowledge Creation. *California Management Review*, 40.
- @ Nonaka, Ikujiro, & Takeuchi, Hirotaka (1995a). *The Knowledge Creating Company*. New York: Oxford University Press.
- @ Nonaka, Ikujiro, & Takeuchi, Hirotaka (1995b). *The Knowledge Creating Company*. New York: Oxford University Press.
- @ Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).
- @ Oliveira, José Paquete de (2000, 15-19 de Novembro). *The Internet as a Construction Tool for a Participated Citizenship*. Paper presented at the The Global Public Arena, the Media and the Information Society, Santiago de Compostela.
- @ Osborne, Davis, & Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- @ Paquet, Gilles, Allen, Barbara, Roy, Jeffrey, & Juillet, Luc (2000). *E-Governance & Government Online in Canada: People, Partnerships & Prospects*. Centre on



- Governance - University of Ottawa. Available:  
<http://www.gouvernance.ca/index.php?page=embed&lang> [2006, 29 de Maio].
- @ Pateman, Carole (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory*. California: Stanford University Press.
- @ Pereira, José Pedro (2006). Software Livre Reduz Gastos do Ministério da Justiça. *Público Digital*.
- @ Pereira, Paulo, Afonso, António, Arcanjo, Manuela, & Santos, José (2007). *Economia e Finanças Públicas* (2ª ed.). Lisboa Porto: Escolar Editora.
- @ Pierre, Lévy (1994). *L'intelligence Collective. Pour une Anthropologie du Cyberspace*. Paris: La Découverte.
- @ Rheingold, Howard (1996). *A Comunidade Virtual*. Lisboa: Gradiva Publicações Lda.
- @ Rodrigues, Maria João (2002). *The New Knowledge Economy in Europe - a Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. London: Edward Elgar.
- @ Rousseau, Jean-Jacques (1994). *Contrato Social* (Vol. Ciências Sociais e Filosofia). São Paulo: Hermus.
- @ Senge, Peter, Kleiner, Art, Roberts, Charlotte, Roth, George, & Smith, Bryan (1999). *The Dance of Change, The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organizations in Learning Organizations*. New York: Random House.
- @ Silva, José Orvalho (1999). *Serviços Públicos: Da Burocracia à Qualidade*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa.
- @ Simões, Maria João (2005). *Política e Tecnologia - Tecnologias da Informação e da Comunicação e Participação Política em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- @ Sorj, Bernardo (2003). *Brasil@povo.com: A Luta contra a Desigualdade na Sociedade de Informação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- @ U.E. (1997). *Relatório Sectorial Especial sobre Contratos Públicos de Novembro de 1997*. U.E. Available: <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/publproc>, [2000, 22 de Setembro].
- @ U.E. (2000). *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de Março de 2000* (Conselho da União Europeia). Available: <http://infoeuropa.euroid.pt/> [2002, 21 de Abril].
- @ U.E. (2003). *eGoverno: Administração em Linha*. Comissão Europeia. Available: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt> [2006, 13 de Fevereiro].
- @ U.E. (2004a). Factos e Números Essenciais sobre a União Europeia (pp. 27). Bruxelas: Comissão Europeia - Direcção-Geral Imprensa e Comunicação.
- @ U.E. (2004b). Factos e Números Essenciais sobre a União Europeia (pp. 24). Bruxelas: Comissão Europeia - Direcção-Geral Imprensa e Comunicação.
- @ U.E. (2004c). Factos e Números Essenciais sobre a União Europeia (pp. 25). Bruxelas: Comissão Europeia - Direcção-Geral Imprensa e Comunicação.
- @ U.E. (2004d). Factos e Números Essenciais sobre a União Europeia (pp. 13-21). Bruxelas: Comissão Europeia - Direcção-Geral Imprensa e Comunicação.
- @ U.E. (2005). *eGovernment Good Practice Framework*. European Commission - DG Information Society and Media. Available: <http://www.egov-goodpractice.org/> [2005, 20 de Agosto].

- @ U.E. (2006). *Public Opinion in the European Union - Eurobarómetro nº 65 (65)*. Comissão Europeia. Available: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_first_en.pdf) [2006, Agosto].
- @ UMIC (2003a). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos - Plano de Acção para o Governo Electrónico - Portugal em Acção (Vol. Portugal em Acção)*. s.l.: UMIC.
- @ UMIC (2003b). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos - Plano de Acção para o Governo Electrónico - Portugal em Acção (pp. 8)*. s.l.: UMIC.
- @ UMIC (2003c). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos - Plano de Acção para o Governo Electrónico - Portugal em Acção (pp. 11)*. s.l.: UMIC.
- @ UMIC (2004). *e-GI@P - Guia de Interoperabilidade na Administração Pública - Versão 0.9.4*. Unpublished manuscript, TagusPark.
- @ UMIC (2005a). *Administração Pública Central 2005 - Inquérito à utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (pp. 1-30)*. TagusPark: Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento.
- @ UMIC (2005b). *Câmaras Municipais 2005 - Inquérito à utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (pp. 1-30)*. TagusPark: Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento.
- @ UMIC/INE (2006a). *Economia Digital*. In INE (Ed.), *A Sociedade da Informação em Portugal 2006*. Taguspark: ANACOM, INE, UMIC, GIASE, OCES em Portugal.
- @ UMIC/INE (2006b). *Educação e Formação em TIC*. In INE (Ed.), *A Sociedade da Informação em Portugal 2006*. Taguspark: ANACOM, INE, UMIC, GIASE, OCES em Portugal.
- @ UMIC/INE (2006c). *Governo Electrónico*. In INE (Ed.), *A Sociedade da Informação em Portugal 2006*. Taguspark: ANACOM, INE, UMIC, GIASE, OCES em Portugal.
- @ UMIC/INE (2006d). *A População e as TIC*. In INE (Ed.), *A Sociedade da Informação em Portugal 2006*. Taguspark: ANACOM, INE, UMIC, GIASE, OCES em Portugal.
- @ UMIC/INE (2006e). *Telecomunicações*. In INE (Ed.), *A Sociedade da Informação em Portugal 2006*. Taguspark: ANACOM, INE, UMIC, GIASE, OCES em Portugal.
- @ UNESCO. *Definição de Governança Electrónica*. Available: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php?URL\\_ID=303&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php?URL_ID=303&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) [2007, 10 de Fevereiro].
- @ Veiga, Pedro (2005). *Reforma Organizacional e Modernização Tecnológica no Sector Público*. In Imprensa Nacional Casa da Moeda (Ed.), *Debates Presidência da República - A Sociedade em Rede, do Conhecimento à Acção Política (pp. 215-223)*. Lisboa.
- @ Vidigal, Luís (2003). *Cidadania Activa e as Novas Comunidades Virtuais. O Papel das TIC no Relacionamento entre o Estado e o Cidadão, A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade (pp. 224)*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- @ Vidigal, Luís (2005a, 26 de Junho de 2006). *Arquitectar o Estado ou as "Empresas" ?* Available: <http://mudaroestado.blogspot.com/2005/06/arquitectar-o-estado-ou-as-empresas.html> [2006, 6 de Março].



- @ Vidigal, Luís (2005b). A "Caldeirada" das Estruturas de Coordenação nos Últimos 30 Anos. Available: <http://mudaroestado.blogspot.com/2005/10/caldeirada-organizacional-verso-2.html> [2006, 14 de Dezembro].
- @ Vogel, Lise (1995). *Woman Questions. Essays for a Materialist Feminism*. New York: Routledge.
- @ West, Darrel (2007). *Seventh Global E-Government Study*. Taubman Center for Public Policy Brown University. Available: <http://www.insidepolitics.org/egovtdata.html> [2007, Outubro].
- @ Whyte, Gordon (2003). *E-Commerce FAQ: What exactly is E-Commerce?* Available: <http://ecommerce.about.com/cs/faqstutorials/a/aa021502.htm> [2003, 12 de Dezembro].
- @ Wiener, Nobert (1961). *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*. New York London: The MIT Press: Jonh Wiley & Sons.
- @ Wikipédia (2007a). *Definição de Estado*. Wikipedia, the Free Encyclopedia. Available: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado> [2007, Janeiro].
- @ Wikipédia (2007b). *Definição de Globalização*. Wikipedia, the Free Encyclopedia. Available: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Globaliza%C3%A7%C3%A3o> [2007, Janeiro].
- @ Wikipédia (2007c). *Definição Internet*. Wikipedia, the Free Encyclopedia. Available: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Internet> [2007, Janeiro].
- @ Wikipédia. (2005). *Definição de Comércio Electrónico*. Wikipedia, the Free Encyclopedia. Available: [http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic\\_commerce](http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_commerce) [2005, Setembro].
- @ XVII Governo (2005a). *Administração Pública*. Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico. Available: <http://www.planotecnologico.pt/index.php?page=25> [2006, Setembro].
- @ XVII Governo (2005b). Documento de Apresentação do Plano Tecnológico (pp. 14): Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico.
- @ XVII Governo (2005c). Documento de Apresentação do Plano Tecnológico (pp. 25): Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico.
- @ XVII Governo (2005d). Documento de Apresentação do Plano Tecnológico (pp. 6): Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico.
- @ XVII Governo (2005e). Documento de Apresentação do Plano Tecnológico: Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico.
- @ XVII Governo (2005f). *Sociedade do Conhecimento*. Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico. Available: <http://www.planotecnologico.pt/index.php?page=25>, [2006, Maio].
- @ XVII Governo (2006). *Simplex - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa*. Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa. Available: [http://www.governo.gov.pt/NR/rdonlyres/EF50C8AB-7823-45E9-9E0D3399777C2888/0/Programa\\_Simplex.pdf](http://www.governo.gov.pt/NR/rdonlyres/EF50C8AB-7823-45E9-9E0D3399777C2888/0/Programa_Simplex.pdf), [2007, Setembro].
- @ Zeman, Jiri (1970). Significado Filosófico da Noção de Informação, *Colóquios Filosóficos Internacionais de Royamont - O Conceito de Informação na Ciência Contemporânea* (pp. 154-179). Rio de Janeiro: Paz e Terra.



